Luca Marescotti

URBANISTICA

FONDAMENTI E TEORIA

Luca Marescotti

URBANISTICA
FONDAMENTI E TEORIA

Indice

Indice delle illustrazioni

Premessa

La prima edizione di *Urbanistica* costituiva l'individuazione dei fondamenti disciplinari, ricostruiti dopo quasi dieci anni dalla laurea, ma al tempo stesso era il programma di una ricerca, un programma che nel tempo avrebbe seguito lunghi percorsi, e tortuosi. L'individuazione dei fondamenti erano l'esito di studi indirizzati a trovare una *ragione scientifica* e a spiegare la natura della disciplina, non soddisfatto da quanto si dava normalmente.

Il programma di ricerca nasceva principalmente nell'approccio universitario, indirizzato verso le esperienze di governo urbano, e individuava le necessità di superarne i limiti imposti dallo studio dei piani regolatori. L'ambito era quello che sarebbe stato corretto denominare "tecniche della pubblica amministrazione per governare le azioni di lunga durata". Le fonti erano circoscritte dalle pubblicazioni; le stesse illustrazioni non erano altro che immagini e didascalie tratte da quei libri, con cui si voleva dimostrare l'esistenza di una cultura urbanistica ormai consolidata, anche se non consapevole.

Le esplorazioni successive varcarono più volte i confini dell'urbanistica, uscendo dalla città per studiare del territorio e dell'ambiente quegli elementi, a cui gli urbanisti solitamente non davano nome o davano nomi impropri: "territorio extraurbano", "verde agricolo", "verde". L'ambizioso traguardo era comprendere e spiegare l'urbanistica come scienza autonoma, capace di rispondere alle domande poste sia dal governo e dalla gestione del territorio (le pubbliche amministrazioni), sia dalla valutazione di compatibilità ambientale delle trasformazioni o di efficacia delle azioni intraprese.

All'inizio stavano le definizioni di urbanistica come tecnica, come arte e come politica.

La tecnica del piano regolatore, a tutti gli effetti necessaria e essenziale a livello locale, poteva avere solo alcune utilità di fronte alla dimensione delle trasformazioni territoriali e al loro impatto sulle relazioni e sulle dinamiche ambientali. L'arte, poi, appariva evocata come composizione architettonica degli spazi urbani, soprattutto citando esempi antichi di eccezionali realizzazioni, per spronare attuali mecenati. La politica, infine, era invocata come ultimo rifugio per alludere a trattative inspiegabili e indicibili; trasferire l'urbanistica nella politica serviva solo per una spiegazione parziale, ma altrettanto valeva per la sua riduzione alla tecnica o all'arte, cercando una definizione senza alcun quadro giuridico di riferimento, delineando un'urbanistica come capacità pratica, ma il cui oggetto di interesse, tutto sommato, esula dagli interessi di altre persone.

Similmente non bastava, per quanto necessario e logico, ripercorrere la storia delle trasformazioni territoriali. Alcune categorie, come memoria collettiva o identità culturale di un sito, non sono sufficientemente codificate e non rispondono direttamente né agli interrogativi che emergono dalle esperienze individuali, né alle questioni del diritto che sanciscono i rapporti tra individuo e stato. Geografia, sociologia e diritto costituivano solo punti di vista parziali dell'organizzazione territoriale; si doveva accostare l'urbanistica alle altre discipline e spostare la ricerca e la spiegazione dell'urbanistica non solo sviluppatasi nel contesto ambientale, ma anche nella base comune della storia della scienza.

I punti di vista più accreditati sembravano indicare una separazione netta tra tecnologia e urbanistica, perché l'impatto ambientale causato dalla diffusione di inquinanti sembrava derivare unicamente dallo sviluppo del settore industriale e non dall'uso del suolo, quindi appariva una questione *meramente tecnologica* specifica della produzione. In effetti, i primi tentativi di interpretare l'organizzazione territoriale in termini di modelli formali avevano aperto e percorso ben altri itinerari logici. Da una parte, furono avviate le interpretazioni modellistiche, spesso ipotesi non dimostrate o indimostrabili anche se didatticamente utili, dall'altra parte si studiarono azzonamento e rapporti tra gli insediamenti come edificabilità del suolo e remunerabilità degli investimenti. In effetti, le ipotesi di Thünen, basate sulle relazioni tra localizzazioni produttive, trasporti e dominio mondiale del mercato o quelle di alcuni decenni dopo della Scuola di Chicago, fondate sull'azzonamento e la separazione delle funzioni, fornivano solo una spiegazione parziale del passato e assai poco servivano a disegnare per il futuro obiettivi e azioni del governo e del controllo delle trasformazioni.

Capire la storia dell'urbanistica vuol dire comprendere criticamente le suggestioni e le componenti, distinguere tra ciò che appartiene al passato e ciò che può ancora avere attinenza con l'attualità. Significa possedere una capacità critica per interpretare le proposte del *piano di Barcellona* di Cerdá, della *ciudad linear* di Soria y Mata o della *cité industriel* di Garnier; significa riconoscere nelle diverse visioni, che vanno da *La ville radieuse* a *La ville contemporaine* e dal *Plan Voisin* a *Manière de penser l'urbanisme*, quanto in Le Corbusier sia rielaborazione della cultura del suo tempo, di Hénard o di Perret, e quanto appartenga a nuove teorie; significa indagare la *Entfaltung einer Planungsidee* di Hilberseimer sui rapporti tra residenza e industria alla ricerca di una cornice teorica. Non si tratta di valutare se, e in quale misura, le proposte di due secoli fa o del secolo scorso abbiano affrontato la questione ambientale, né se l'ecologia abbia compreso per tempo l'entità dell'impatto urbanistico, nel senso disciplinare pieno, attuale, e non generico. La questione sta, invece, nella ricerca

dei fondamenti disciplinari e dei principi di elaborazione teorica letti nella storia.

Nel corso di oltre due decenni si sono susseguite con diversi gradi di entusiasmo ondate di politiche radicali, ondate di riformismo, disillusioni e allontanamenti dalla politica e dal sociale, che hanno spinto non solo al riflusso dal pubblico verso il privato, verso l'individualismo o l'edonismo, ma hanno fatto emergere consensi imprevedibili verso il liberismo.

Dalla *deregulation* statunitense e da nuove regole di governo (sempre più frequente è il richiamo alla *governance* come rete non gerarchica di decisori) scaturivano onde lunghe tuttora inarrestabili.

Dall'azione europea si inserivano spinte per disciplinare la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di rafforzare le funzioni di controllo dello Stato. La consapevolezza che lo stesso concetto di sovranità dello Stato andava mutando e che si aprivano nuove prospettive di indagine porta verso lo studio di nuovi paradigmi, dal pluralismo delle pubbliche amministrazioni alla presenza emergente di organizzazioni internazionali e sovranazionali, dalla politica europea a nuovi statuti e costituzioni, coinvolgenti nuove definizioni della politica e della democrazia.

Tra tutte le forze in atto paiono ancora dominare, non solo in Italia, le suggestioni del *mercato* del nuovo liberismo, che nasconde e ammoderna il vecchio *laissez faire* con protezionismi di vario genere. La traduzione delle politiche sperimentate altrove non tiene conto delle dimensioni territoriali e della frammentazione amministrativa, ma nemmeno dei costi diretti e indiretti del mancato coordinamento.

I contatti con le teorie e le pratiche scientifiche sviluppate nel passato e in altri campi disciplinari hanno messo in crisi alcune concezioni essenziali sulla natura dell'urbanistica e sulle sue potenzialità nel dirigere le trasformazioni territoriali e ambientali. L'interesse per l'urbanistica nasceva dalla concretezza dei temi trattati in quelle spiegazioni e divulgazioni sul finire degli anni Sessanta, in cui si riusciva ad abbinare la costruzione teorica alla prassi, ma quelle nozioni, nonostante tutto, si rilevavano non adatte a tenere quel linguaggio assieme al linguaggio di altre discipline scientifiche.

La questione stava, allora come ora, nel significato di scienza e di tecnologia e nel rapporto tra urbanistica e apparato scientifico e tecnologico, tra organizzazione delle attività sul territorio e organizzazione produttiva.

La revisione del testo originale ne conferma l'impostazione generale, anche se la sua stampa non conclude la ricerca, ma solo ne aggiorna il programma per ulteriori ricerche e nuovi consolidamenti: la base è la ricerca dei fondamenti scientifici, esplicitati con citazioni e rinvii. Alcune parti sono state aggiunte; altre sono state tolte, poche in fin dei conti. Il capitolo "Università, ricerca e territorio" è stato quasi integralmente omesso, perché datato, ma non perché siano

migliorate le condizioni di lavoro e gli investimenti nel settore. Il corpo accademico è invecchiato, nel senso letterale del termine, segno della mancanza interna ed esterna di volontà, di sensibilità e di progettualità, oltre che delle carenze di investimenti. Nell'università si utilizzano risorse precarie in misura troppo rilevante e senza prospettive. Il tempo obbligherà a nuovi e ingestibili cambiamenti. Tra progetto e destino, si è preferito lasciare che fosse il vento a tenere il timone della trasformazione. L'accademismo ha fatto tutto quel che poteva per conservarsi.

Ai fondamenti di urbanistica si è mantenuto un significato fuori dalla cronaca, ma alla ricerca di paradigmi condivisibili. Questi sono stati esposti seguendo un progetto teorico.

Qualcuno potrebbe definire questa messa a fuoco dello stato delle conoscenze un mero atto compilativo, qualcuno potrebbe segnare le citazioni come copiatura o come erudizione, ma il significato è assai diverso: nella costruzione del quadro teorico si è puntato a fissare gli elementi di riscontro in una composizione possibile della disciplina attraverso quanto diversi autori hanno espresso. Quelle ricerche e quei testi costituiscono, pertanto, i fondamenti, i supporti necessari e rilevanti per la logica della costruzione teorica, ma la citazione non chiude in quelle parole il loro contributo, esso va recuperato dagli studiosi nel loro contesto generale. I fondamenti non stanno nell'effimero, ma nello sforzo di interpretare teoricamente il mondo.

L'esperienza è l'esperienza del luogo dove si vive.

Se coerenza logica e correttezza scientifica sono alla base delle dimostrazioni, la realtà è l'esito degli esperimenti e dimostra se la proposizione teorica sia vera o falsa. L'uso delle citazioni sta dunque nel chiarimento dei riferimenti, dove *riferimento* è da intendersi nel senso di capisaldi della conoscenza disciplinare, di punti per orientarsi e, anche, di varchi verso nuovi significati e nuovi ambiti. Il lavoro è tutt'altro che compilativo. Altri testi porterebbero verso altre teorie, ma la loro verifica sta nei risultati degli esperimenti, letti attraverso l'*esperienza* del territorio.

L'esplicitazione delle fonti, su cui la teoria si fonda, costituisce un altro passo importante. È necessario un continuo riesame delle fonti e dei paradigmi, perché quando su quegli aspetti si ritorna con una diversa forma mentale la lettura acquista altri e nuovi significati. Le sensazioni iniziali si arricchiscono di diverse capacità di intendere: le parole citate assumono nuovi valori, si aprono nuove frontiere conoscitive, si consegue un nuovo modo di pensare e di manipolare i concetti. Ciò che prima sembrava un'intuizione, ora è una certezza, tanto da fare assumere alle diverse tesi e ipotesi un significato preciso, logico e formale. Si comprende, nell'esperienza e con l'esperienza, ciò che stava all'interno di testi, alla scoperta segue la consapevolezza delle potenzialità di quella formulazione.

I fondamenti disciplinari sono necessari non tanto e non solo per costruire un linguaggio comune, quanto perché quel linguaggio comune assieme alla condivisione di quelle logiche sono gli strumenti essenziali per proseguire nel lavoro teorico e analitico nella costruzione delle libertà dai conflitti sociali, dall'inquinamento e dal consumo irrecuperabile delle risorse territoriali e ambientali.

L'insegnamento, gli studi e le esperienze di questi anni mi hanno convinto della correttezza dell'impostazione iniziale. I fondamenti dell'urbanistica non stanno nella cronaca del malcostume, ma nell'individuazione dei principali contributi teorici e pratici di organizzazione del territorio. Assieme a tali fondamenti e al centro della teoria dell'urbanistica, devono essere posti lo Stato e le pubbliche amministrazioni nella democrazia, la società pluralistica e l'emancipazione sociale, l'ambiente e la qualità della vita. Tutto ciò costituisce non una moda culturale passeggera, ma l'essenza stessa della teoria.

L'urbanistica, intesa come tecnica della pubblica amministrazione e come arte della disposizione dei volumi e degli spazi, non pare spingere gli interessi verso temi politici e sociali. In un simile riduzionismo eguaglianza, libertà e solidarietà sono concetti che appartengono ad altri ambiti, ad altri decisori. L'urbanistica, se scienza autonoma con cui analizzare le risorse e il loro uso in rapporto alle necessità sociali, permette di sviluppare una posizione critica e riflessiva su questi temi e sugli impatti diretti e indiretti che le trasformazioni territoriali inducono sulla società e sull'ambiente.

Redavalle 2008

Ringraziamenti

Un particolare ringraziamento a tutti quanti mi hanno sopportato in questo peregrinare e, soprattutto, a Maria Mascione, che volenterosamente ha riletto e commentato con pazienza diverse stesure.

Premessa alla prima edizione

L'origine e la crescita delle città, il rapporto delle città con il territorio, la possibilità di affrontarne l'assetto futuro pianificandone lo sviluppo, sono temi di studio affascinanti per la complessità dei problemi che sottendono e per la varietà degli interessi che promuovono. Tuttavia, nonostante la delicatezza delle questioni suscitate dal governo dell'uso del suolo, dalla mancanza di abitazioni e di possibilità di lavoro, dall'inadeguatezza delle condizioni igieniche, fino ad oggi è stata sottovalutata l'importanza della specializzazione disciplinare in urbanistica nell'università e nell'esercizio professionale. Si trovano infatti architetti, ingegneri, economisti, geografi, sociologi e, non ultimi, psicologi che ne reclamano l'appartenenza alla propria disciplina, vedendo ciascuno l'urbanistica dalla propria visuale e mai nella sua complessità. La diversa formazione culturale ha dato luogo a profonde divergenze circa il contenuto dell'urbanistica, ma è stato soprattutto il diverso modo di intendere i rapporti tra individuo e collettività che ha reso inconciliabili le diverse convinzioni.

In questa pubblicazione si è voluto introdurre il più chiaramente possibile allo studio dell'urbanistica nella convinzione che l'attuale organizzazione del territorio corrisponde alla volontà di una minoranza e non alle esigenze presenti e future della collettività e che la degradazione dell'ambiente naturale e urbano non può essere attribuita a chimeriche ed ineluttabili necessità di sviluppo economico e sociale. Ne risulta che il compito degli urbanisti consiste nell'individuare le cause di un dato assetto del territorio, senz'altro storicamente ben definibili, nel comprenderne i meccanismi che presiedono a quella organizzazione e nel proporre le azioni necessarie per mantenerla o modificarla. L'organizzazione delle attività umane sul territorio rappresenta un sistema composto da elementi concreti, di cui si deve predisporre l'assetto futuro secondo le necessità prevedibili e risolvendo le eventuali situazioni negative verificatesi nel passato. Poiché. sul territorio si svolge la vita della collettività, la sua amministrazione deve essere considerata cosa pubblica: come tale deve esser aperta alla partecipazione di tutti nell'interesse supremo della società. L'unica garanzia contro la violenza dell'interesse particolare e della mercificazione di questo bene pubblico che è la superficie terrestre, consiste nel diffondere la conoscenza del funzionamento dell'organizzazione territoriale e nel ricorso al consenso di tutte le forze disponibili per attuare un'urbanistica democratica.

La divulgazione dell'urbanistica, malgrado la continua e sovrabbondante produzione letteraria, non sembra aver prodotto molto di più di una sorta di linguaggio comune, cui però non corrisponde un accordo sostanziale sulle azioni e sui temi di fondo.

Solo in questi ultimi anni sono stati pubblicati lavori in cui sono esposti approfonditamente significati e contenuti dell'urbanistica come strumento di governo del territorio da parte delle pubbliche amministrazioni, delineando aspetti tecnici e legislativi della pianificazione, dai piani generali ai piani esecutivi, ma non per questo sono diminuiti i motivi di polemica su come si debba intendere l'urbanistica. Si è quindi ritenuto più opportuno affrontare un tema generale, quale la definizione disciplinare dell'urbanistica, piuttosto che altri aspetti più contingenti e legati alla situazione particolare italiana, con l'intento di presentare uno strumento di studio, costruito quanto più scientificamente possibile e che, nello stesso tempo, non fosse rivolto soltanto agli ambienti universitari.

Nella prima parte, consci che tale libro ha soprattutto lo scopo di introdurre agli studi e che esiste uno stretto rapporto tra situazione scolastica e organizzazione sociale, si sono voluti presentare brevi accenni sull'università e sull'insegnamento dell'urbanistica in Italia per trarne alcune considerazioni di carattere territoriale. Nella seconda parte è illustrata una panoramica sufficientemente completa delle diverse correnti di pensiero catalogate sotto il termine urbanistica, confrontando le scuole presenti in Italia con quelle degli altri paesi. Nella terza parte, che costituisce la parte centrale del libro, è analizzata la formazione disciplinare dell'urbanistica. In essa è contenuta una guida ragionata ai contributi teorici esposta parallelamente ad una sintetica lettura della storia dell'organizzazione del territorio; gran parte degli argomenti costituiscono temi di ricerca tuttora poco esplorati. Nella quarta parte, a conclusione del testo, sono indicati alcuni aspetti specifici dell'urbanistica democratica.

In un allegato abbiamo ordinato un'antologia abbastanza succinta in modo da non essere di difficile lettura e un'ampia documentazione bibliografica con il sommario dei lavori schedati.

L'appendice antologica è stata intesa come raccolta di definizioni fondamentali e di aspetti problematici che nel testo sono appena citati in quanto erano già stati trattati esaustivamente da altri autori. L'antologia, quindi, non è stata intesa come esemplificazione del pensiero degli autori scelti, per quanto importanti siano; la loro comprensione è lasciata pertanto alla insostituibile lettura diretta delle loro opere e dai loro lavori. Gli stessi passi riportati dai dialoghi di Platone non vogliono essere ovviamente rappresentativi della sua filosofia, quanto della lucidità con cui aveva enunciato gli aspetti ancora oggi più controversi dell'urbanistica.

Il criterio adottato nella ricerca bibliografica è stato quello di vagliare tutto l'orizzonte per evitare che pregiudizi d'ogni genere indebolissero il metodo d'indagine. Tra le pubblicazioni esaminate e studiate se ne è scelta una parte, preferendo fornire una campionatura rappresentativa delle diverse tendenze, piuttosto che la selezione esclusiva a favore soltanto dei lavori omogenei con l'indirizzo seguito; d'altronde il testo contiene già le valutazioni che possono guidare ulteriori approfondimenti. Nel testo si rimanda alla bibliografia ripor-

tando solo il nome dell'autore e l'anno di edizione dell'opera, mentre per quei lavori che esulano dal carattere della bibliografia, sono stati forniti gli estremi bibliografici nelle note in calce al testo.

Il testo è accompagnato da illustrazioni riprese da altre pubblicazioni allo scopo di mostrare almeno un aspetto grafico di quanto si è scritto, anche se nella maggior parte dei casi la documentazione disponibile palesa una concezione alquanto ristretta dell'intervento urbanistico. Alla lettura di un piano o dell'uso di un territorio non può bastare, infatti, una semplice rappresentazione planimetrica, tanto più quando si è alle prime armi; si può però aggiungere che, oltre ad essere superflue a questo livello introduttivo, l'assenza di quantificazioni delle destinazioni d'uso del suolo e delle attività umane esistenti e previste non fa altro che sottolineare come in pochi lavori sia possibile trovare esempi completi di analisi urbanistica e di pianificazione.

Per chiudere la premessa resta soltanto da annotare che questa pubblicazione è l'espressione delle convinzioni che sono maturate in dieci anni di lavoro e di ricerca, condotti non isolatamente, ma all'interno di un gruppo presso l'Istituto di Urbanistica della Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano. Ben lungi dal voler essere un elogio delle condizioni in cui versa l'università, si vuole soltanto ricordare che quanto si è scritto, pur essendo stato elaborato individualmente, rispecchia in parte il risultato di questa esperienza collettiva, alla quale la sperimentazione di nuove forme e di nuovi contenuti didattici ha portato un contributo fondamentale.

Milano 1979

Percorsi

[1975] AA.VV., *Un'alternativa urbanistica per Milano*, Clup, Milano.

[1979] Marescotti Luca, *Urbanistica*, Accademia, Milano.

[1979] De Benedetti Mara, Marescotti Luca, Morbelli Giulio, Padovani Liliana, *La questione dei centri storici e del recupero del patrimonio edilizio in Europa. Documentazione bibliografica: Francia, Gran Bretagna, Italia, Repubblica Federale Tedesca - 1970-1979*, Quaderni del Centro di Documentazione, Clup, Milano.

[1980] Marescotti Luca, *Fondamenti di urbanistica*, Clup, Milano[1].

[1985] Belgiojoso Alberico, Marescotti Luca, *Il passante ferroviario e la trasformazione di Milano*, Clup, Milano.

[1985] Canevari Anna Paola, Marescotti Luca (a cura di), *La cartografia per l'urbanistica e l'architettura*, Clup, Milano.

[1986] Marescotti Luca, Spataro Annamaria (a cura di), *La cartografia del Centro di Documentazione. Catalogo*, Clup, Milano.

[1991] Marescotti Luca (a cura di), "Progettare l'ambiente: informatica e pianificazione territoriale", *Rivista Ibm*, numero monografico, anno XXVII, n.1.

[1993] Archetti Francesco, Marescotti Luca (a cura di), *Analisi e controllo del traffico urbano: tecnologie informatiche e metodologie di pianificazione*, Consorzio MilanoRicerche, Milano.

[1995] Amedeo Bellini, Anna Paola Canevari, Luca Marescotti (curatori Giambruno Maria Cristina, Mascione Maria), *Territorio, beni culturali, piano. Un esperimento in Lombardia*, Alinea, Firenze.

[1995] Alberti Marina, Bagini Lorenzo, Marescotti Luca, Puppo Marta (curatori Bagini Lorenzo, Marescotti Luca), *Sistemi informativi ambientali e urbanistica*, Il Rostro, Milano.

[1998] Marescotti Luca, Mussone Lorenzo (a cura di), *Traffico urbano: possibilità del controllo, strumenti e loro efficacia*, Il Rostro, Milano.

[1] Seconda edizione di: Marescotti 1979.

[1999] Marescotti Luca (a cura di), *Beni architettonici e ambientali: dalle indagini alla pianificazione urbana e territoriale*, Quaderni del Piano, Franco Angeli/Provincia di Milano, Milano.

[1999] Curti Vincenzo M., Marescotti Luca, Mussone Lorenzo, *Pianificazione dei trasporti e gestione del traffico urbano*, Il Rostro, Milano.

[2000] Marescotti Luca, *Tecnologie di protezione e di ripristino ambientale. L'ecologia applicata all'urbanistica*, Libreria Clup, Milano.

[2004] Curti Vincenzo M., Marescotti Luca, Mussone Lorenzo, *Rotonde. Tecnologie per la progettazione, per la realizzazione e per la valutazione delle rotonde*, Libreria Clup, Milano[2].

[2004] Marescotti Luca, *Città tecnologie ambiente. Le tecnologie per la sostenibilità e la protezione ambientale*, Libreria Clup, Milano.

[2007] Marescotti Luca, Mussone Lorenzo, *Conoscenza e monitoraggio della domanda di mobilità nelle aree metropolitane: teoria, applicazioni e tecnologia*, Libreria Clup, Milano.

[2007] Marescotti Luca, Mussone Lorenzo, *Grandi infrastrutture per la mobilità di trasporto e sistemi metropolitani: Milano, Roma e Napoli*, Libreria Clup, Milano.

[2] Terza edizione completamente riveduta e ampliata. Prima edizione: 2001.

1. Metodo, conoscenze e formazione per l'urbanistica

Le attività umane hanno trasformato e trasformano incessantemente il territorio per trarre alimenti ed energie, per costruire rifugi, per organizzare centri di potere e di relazioni sociali e in queste attività si è esercitata e raffinata nel tempo l'urbanistica come tecnica delle pubbliche amministrazioni.

La sovrapposizione incessante delle azioni collettive e individuali, intraprese spezzando antiche relazioni ambientali per costruirne altre in funzione di nuove esigenze, è sedimentata in ogni paesaggio. Per lavorare, riposare e ricrearsi è necessario spostarsi attraverso città o piccoli paesi, campi coltivati o boschi, ma nella maggior parte dei casi le percezioni sono limitate alle parti più evidenti, alla forma del paesaggio e delle architetture, senza apprezzarne i contenuti attuali e la loro storia.

Per quanto queste incessanti attività abbiano lasciato segni indelebili nel territorio e la nostra cultura sia sempre di più forgiata dal vivere in società urbane, appare difficile percepire le complessità territoriali e ambientali. Non si educa a questo la nostra percezione.

L'abitudine alla città o al territorio in cui si risiede e la ripetizione delle azioni nella vita quotidiana rischiano di invalidare i giudizi e le sensazioni, così come da una breve visita, dall'attraversamento di una città o di una regione è impossibile capirne le essenze o "anime" che le compongono, in modo da essere in grado di valutare l'importanza delle attività che vi si svolgono.

Il discorso sull'urbanistica prende avvio da queste considerazioni per cogliere l'importanza delle università nel riprodurre capacità tecniche e nel formare capacità professionali idonee a questi compiti, ma sarà la consapevolezza della gravità delle criticità sociali e ambientali a richiedere un grande sforzo per innovare la disciplina.

Dalle impronte lasciate nel territorio e dalle esperienze urbane si passerà a trattare le criticità dell'urbanesimo mondiale a fronte dei limiti delle risorse naturali: Sono temi che introducono al tormentato rapporto tra scienza e tecnica, alla necessità di una scienza autonoma che favorisca il consolidarsi di una cultura politecnica necessaria per trovare risposte alla necessità di trasformazioni ambientali sostenibili.

1.1. Segni

Nel territorio sono impressi i segni lasciati dalle attività dell'uomo.

Segni sovrapposti, combinati, trasformati, apparentemente inestricabili e indecifrabili per il continuo mutamento dell'articolazione dell'organizzazione sociale e della sua distribuzione sulla superficie terrestre.

Il contenuto delle strutture che compongono l'organizzazione del territorio viene adattato all'ininterrotto sviluppo dell'organizzazione sociale Gli elementi del sistema vengono trasformati; a quelli esistenti se ne aggiungono di nuovi per integrarne il funzionamento o per modificarlo radicalmente. Gli elementi del passato, o addirittura l'intero sistema, possono mantenersi nel tempo funzionali all'ordinamento sociale; ma può capitare che perdano il loro significato e vengano condannati alla obsolescenza finché gli interessi economici o sociali non ne decretino la definitiva distruzione o il recupero.

I criteri di funzionalità, con cui si dovrebbe giudicare l'organizzazione dello spazio urbano, sfuggono alla comprensione immediata, ma, aspetto ancor più grave, risulta quasi impossibile vedere esplicitati criteri sociali di solidarietà e di libertà. Nel percorrere le strade della città si elaborano percezioni frammentarie dell'ambiente, dei monumenti, delle attività produttive e commerciali e del traffico. Esse si sovrappongono spesso fino ad annullarsi reciprocamente, raramente si ricongiungono in un quadro unitario.

Le motivazioni delle trasformazioni urbane sono funzione dell'intreccio complesso di molteplici interessi, a volte persino in contrasto tra di loro. Di fronte alle difficoltà, magari puramente politiche, di metterne a nudo le singole componenti, invece di sforzarsi di comprendere le conseguenze di specifiche decisioni, si preferisce ipotizzare un'incontrastabile sviluppo, come se si trattasse di u n destino. La superficialità delle impressioni suggestiona i giudizi fino a far interpretare la città, e con essa la popolazione che vi abita, come un unico organismo collettivo vivente, dotato di una propria logica interna che ne guida la crescita, il cui processo diventa allora una legge inarrestabile. Si giunge così ad animare gli oggetti inanimati: le città costruite dagli uomini diventano soggetti attivi, organismi viventi che crescono espellendo ciò che non serve più, espandendosi in ogni direzione, metabolizzando qualsiasi elemento circostante.

La città contro la campagna: il dualismo studiato dall'economia classica coglieva una contrapposizione sociale tra cittadini e contadini, non un conflitto tra usi del suolo. Città e campagna sono a tutti gli effetti parte di un unico processo di antropizzazione, di cui l'urbanistica deve cogliere soprattutto l'entità degli impatti.

Nella campagna le culture di cereali, i frutteti, i pendii terrazzati sono testimonianze della storia secolare del lavoro dell'uomo, e dei continui conflitti tra pastorizia, agricoltura e paesaggio naturale. La conoscenza delle reali condizioni della vita rurale, della distruzione della natura - dai concimi chimici ai diserbanti, dal taglio dei boschi fino ai disastri ecologici - smentiscono le immagini idilliache della vita agreste, povera e semplice, da contrapporre a quella di ricchezza e di frenesia della città.

L'attuale dinamica del sistema urbano e industriale comporta la sottomissione dell'organizzazione della produzione alimentare. Alla stessa stregua all'interno delle città la distribuzione delle attività produttive e della residenza è regolata da dispositivi giuridici trasposti in ambito specialistico (urbanistico), che esprimono le esigenze dei gruppi dominanti.

Non a caso nei manuali di urbanistica ottocenteschi e dei primi del Novecento la divisione della superficie urbana in zone funzionali comprende anche normative che distinguono le aree residenziali secondo le classi sociali[3]. Tali criteri vengono ancora oggi seguiti in alcuni paesi classificando le zone residenziali con precise indicazioni tipologiche la cui attuazione comporta una gradazione dei costi e quindi una selezione automatica degli abitanti secondo il censo[4]. La tipologia edilizia, i prezzi dei terreni e degli edifici costituiscono dei filtri selettivi, così da far diventare l'architettura - dai condomini e dalle caserme d'affitto alle palazzine e alle ville, dai grattacieli alle baracche - una codificazione dello stato sociale. Ma non esiste nessuna logica per cui obbligatoriamente la via dell'espansione economica si debba esprimere con la dicotomia "città–campagna" risolta a netto sfavore delle attività rurali e debba comportare l'ineguaglianza sociale e la precarietà delle condizioni di vita.

La mancata comprensione della necessità di risolvere globalmente le questioni sociali può anche far ritenere sufficiente l'emanazione di normative igieniche e la predisposizione di soluzioni settoriali per razionalizzare lo sviluppo e per indurre le forze economiche in gioco a migliorare la qualità della vita. Da simili posizioni si può anche derivare la convinzione che basti progettare case e indicare dove costruirle per modellare la vita sociale, fino a ritenere che l'avvenire delle città e della società sia semplicemente nelle mani degli architetti, quasi che il comportamento sociale dipenda dalla forma urbana.

La critica al modello di uso del suolo e di sviluppo delle città, così come si manifesta e si consolida in quasi tutto il mondo e che ha avuto una particolare spinta deformante e peggiorativa proprio dove più forti erano gli interessi pro-

---

[3] Si rimanda a: Calabi, G. Piccinato, 1974, pp. 76-78.

[4] Indirizzo che si mantenne nell'azzonamento negli Stati Uniti, anche se con qualche discussione. In una sentenza della Corte Suprema si difendeva la legittimità della destinazione residenziale esistente contro la richiesta di variante per poter inserire edilizia popolare. La tesi dei giudici sosteneva l'assenza di elementi di discriminazione sociale nelle intenzioni del pianificatore, riconoscendo invece la difesa dei prezzi dei terreni e delle case consolidatisi da decenni e che l'insediamento popolare avrebbe senz'altro abbassato. Cfr.: Coplan, Tomson, 1977a, p. 108; idem 1977b, p. 88.

mossi dai prezzi dei suoli, trovò un terreno particolarmente fertile nelle facoltà di Architettura in Italia tra gli anni Sessanta e settanta, tanto da costituire uno dei temi su cui maggiormente si discusse e lavorò. Anche in altre scuole e in altri paesi europei e negli Stati Uniti si colse il mutato contesto sociale, si biasimò l'alleanza delle università con la speculazione edilizia e il distacco dai problemi reali che investivano città e territorio. Purtroppo le nuove riflessioni che avrebbero dovuto nascere dalle contraddizioni dello sviluppo urbano non sono ancora giunte a maturazione e nel nuovo secolo si prospettano sempre più evidenti le difficoltà di integrazione multietnica, con possibili tensioni e scontri tra i gruppi sociali che compongono le città duali.

Nella realtà del territorio sono inscritti gli esperimenti di numerose teorie urbanistiche, in essi si svolge la vita umana, di essi ne ha esperienza diretta.

1.2. Esperienze urbane

La vita nelle città è *esperienza urbana*[5]. Nel passato quest'esperienza riguardava solo una parte ristretta del genere umano, ma in prospettiva sarà questa l'esperienza sempre di più diffusa. Il mondo sarà un mondo di sistemi urbani multiformi.

Appare, quindi, retorico chiedersi se per parlare della trasformazione di Firenze nell'Ottocento, si deve preferire il discorso d'individuazione della Capitale d'Italia o quello di rapida accumulazione di capitale e di speculazione finanziaria tramite l'edilizia o quello sociale degli abitanti del ghetto ebraico: il primo svanì in breve tempo, il secondo operò comunque lasciando tracce permanenti, del terzo solo oblio.

Se quel meccanismo spinse e spinge molte altre trasformazioni, la questione sta tutta nel governarlo verso obiettivi condivisibili. Le fotografie dell'epoca, il confronto delle planimetrie tra stato di fatto e progetto, assieme alle documentazioni raccolte non solo non lasciano molti dubbi sui mezzi utilizzati, ma danno la sensazione che il meccanismo che muove le trasformazioni urbane si possa trasformare in obiettivo.

La dimensione delle espansioni di Firenze rispetto alla città esistente è ben visibile (Figura 1 in alto), ma non sono certo comprensibili né le forme della città, quel documento materiale che nei centri storici testimonia nel tempo invenzioni, riusi, trasformazioni, né il contenuto sociale (Figura 1 in basso), quella vita che origina e mantiene le città e che solo in qualche documento, in qualche ricostruzione storica può riemergere. Nel piano si programma la demo-

---

[5] Harvey 1998.

lizione e la ricostruzione, ma poco si parla del contenuto sociale, se non per giustificare la necessità del "risanamento morale" (Figura 2 e Figura 3).

Saranno le testimonianze in forma di romanzo o di memorie, di resoconti o di verbali dei consigli comunali e degli atti pubblici, ad illuminare la parte dominante giocata dalla rendita fondiaria urbana nei processi di quello che fu chiamato "risanamento sociale e morale".

Da qui si deve iniziare per discutere di teoria.

Città e territorio sono il contesto della vita umana, eppure i discorsi sulla città e sul territorio non sembrano appartenere alla società o alla comunità o alla collettività, qualsiasi sia il nome per definire lo stare insieme. Discorsi e scritti urbanistici sembrano fatti per essere compresi solo dagli specialisti, architetti e intellettuali, progressisti o conservatori, artisti o forse e talvolta tecnici capaci.

L'organizzazione del territorio costituisce il dominio dell'urbanistica.

Coinvolge tutta la società e, nonostante tutto questo, l'urbanistica solitamente appare lontana e noiosa. Se si scrive, però, bisogna essere sintetici, pena il disinteresse: strano destino per questa disciplina in un paese come l'Italia, in una terra ricca di antiche culture urbane più di ogni altra, descritta nella sua peculiarità già da Cattaneo come il paese delle cento città, meta invidiata dei viaggi di formazione di giovani privilegiati.

Non solo.

Ogni azione tendente a modificare l'organizzazione del territorio, alterando sia la distribuzione della popolazione e delle strutture produttive, sia l'uso del suolo, è un atto urbanistico. La pianificazione di tali azioni è urbanistica, che si riflette sulla questione ambientale, nonostante tutti gli sforzi di minimizzarne i termini. Per questo senz'altro l'urbanistica costituisce uno dei compiti più impegnativi con cui deve misurarsi l'azione politica nelle società moderne.

Purtroppo, nonostante l'urgenza e la drammaticità di molte situazioni, lo sviluppo teorico dell'urbanistica è lento; nelle applicazioni risalta la discontinuità politica e l'assenza di programmazione e di valutazione degli effetti, tanto da far sembrare che la disciplina dell'urbanistica appartenga più a un mondo ideale, al regno dell'utopia, che al mondo reale, quello in cui si formano le nostre esperienze e che plasma la nostra vita.

L'universo osservato coincide strettamente con un universo vissuto, dove l'abitudine corrode l'acume della percezione, dove i valori sono inficiati dall'uso corrente, ma anche dove la passione e i sentimenti coinvolgono l'osservatore, che rimane incerto se descrivere la città attraverso le vite che vi si svolgono, attraverso le sue architetture più fastose e più singolari o attraverso i sogni di che la governa.

Figura 1: Firenze. ***Sopra*****: schema del piano di ampliamento 1864-1872 predisposto da Poggi (Fonte: Benevolo 1964).** ***Sotto*****: il ghetto (Fonte: Fei 1977).**

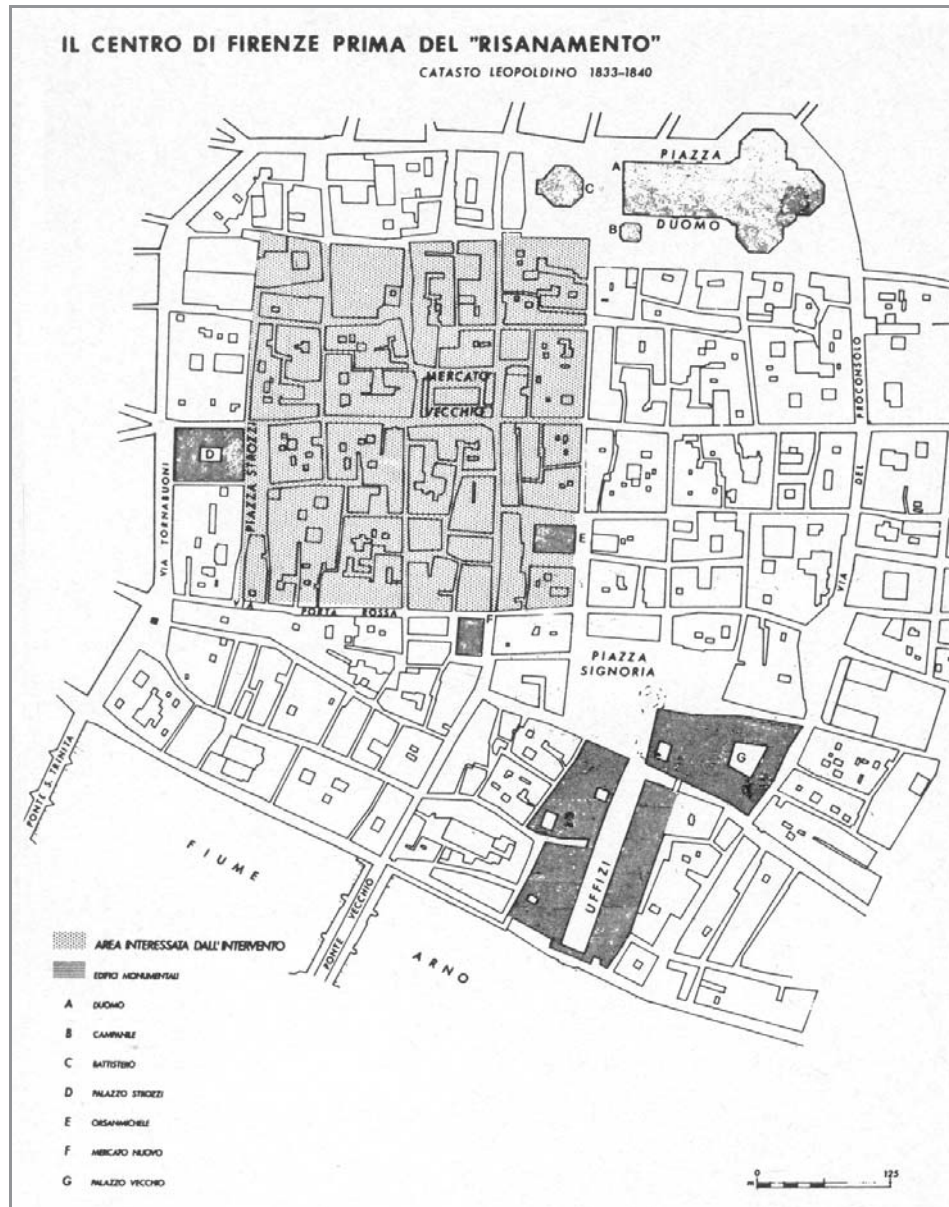



Figura 2: Planimetria e area dell'intervento per Firenze capitale d'Italia (Fonte: Storia urbana, n.2).

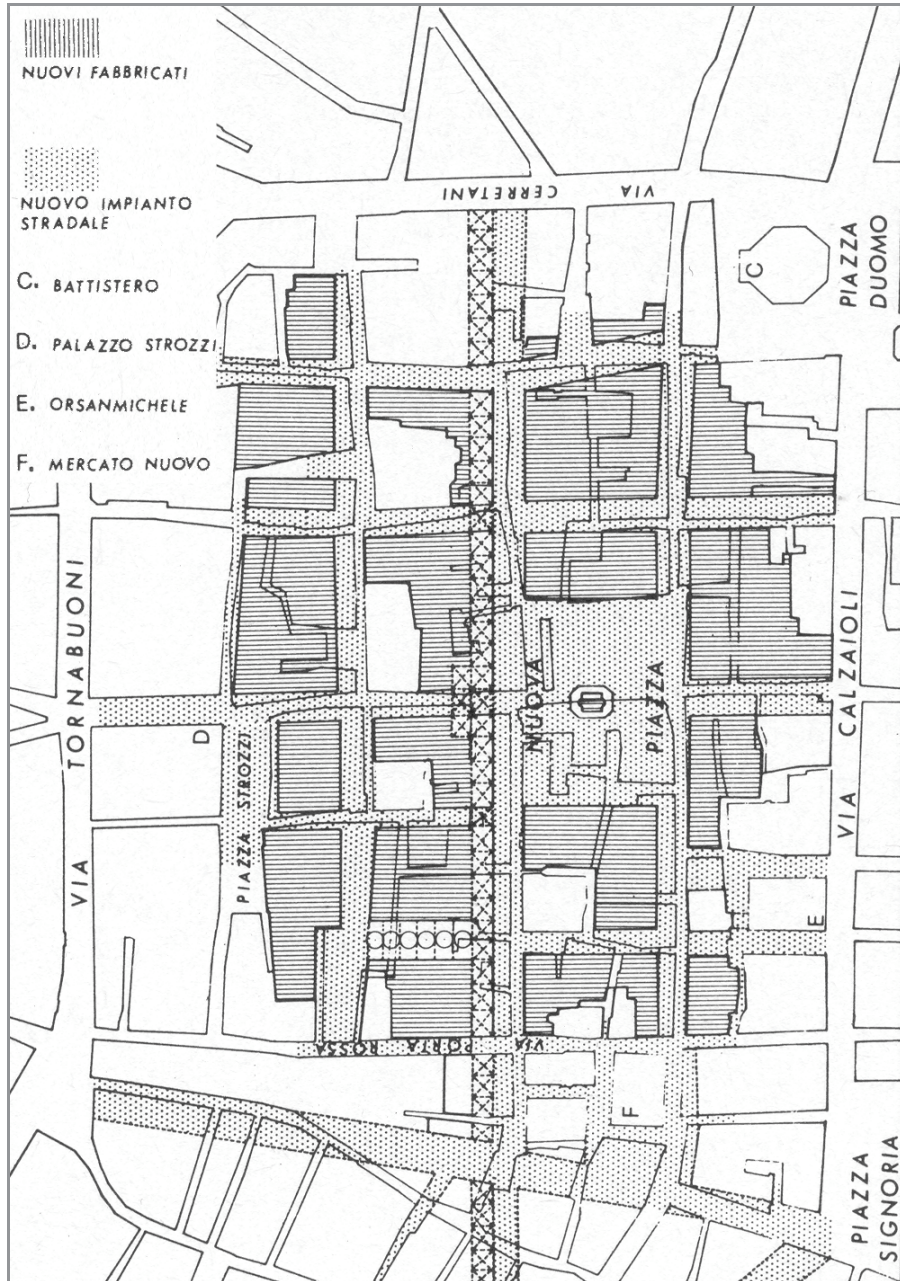



Figura 3: Firenze 1886. Progetto approvato per la capitale d'Italia (Fonte: Storia urbana, n.2).

Nell'analisi di questi universi composti dal nostro vissuto, ogni lettura è sempre coinvolgente; la magia delle scoperte non consiste nell'apparizione di eventi meravigliosi, celati nei segreti della natura, ma nella capacità di allontanarsi dall'abitudine e di costruire una prospettiva storica, di dare valori, in altre parole, al patrimonio urbanistico e ambientale.

Si tratta di una questione generale per cui molti preferirebbero ignorare grandi e piccoli temi nascosti che però sostengono la crescita delle città: meglio l'estetica dei palazzi che la funzionalità delle fogne. Sarà forse per questo che molti preferirebbero non ascoltare, né leggere dell'urbanistica, di quella che tratta delle opere che reggono le città. Meglio non sapere quanto la qualità della vita dipenda, oltre che dalle politiche urbanistiche, dalle infrastrutture e dall'uso del suolo.

Nonostante che la storia umana sia incorporata nel territorio, nonostante che le necessità igieniche e le criticità sociali riguardino ciascun individuo, nonostante che la continuità del territorio e la sua limitatezza siano ormai così ben visibili per tutti dall'alto delle visioni satellitari messe a disposizione dalla rete informatica, l'organizzazione del territorio e l'urbanistica trattano argomenti che molte persone preferirebbero non sentire, lasciandone ad altri oneri ed onori. Ecco sarà invece proprio di questa consapevolezza sociale che l'urbanistica, in quanto scienza, si dovrà fare carico, senza curarsi del tempo e della fatica.

È compito dell'urbanistica vedere, valorizzare e trasformare le risorse.

1.3. Consapevolezza delle criticità dell'urbanesimo mondiale

L'urbanistica e le opere pubbliche con le diverse azioni di governo e controllo delle trasformazioni territoriali e ambientali comportano un processo e un insieme di tecnologie da gestire in una visione unitaria. Il processo prende avvio dallo stato del territorio, dalla consapevolezza di situazioni critiche e di esigenze.

Dall'analisi e dal monitoraggio ambientale si attraversa la pianificazione e la programmazione e si giunge all'implementazione, cioè all'attuazione di piani e programmi. La coerenza può essere garantita da forti ed esplicite strategie. La definizione dell'urbanistica, pertanto, va ben oltre l'amministrazione locale fino a coinvolgere le azioni di enti nazionali e sovranazionali, come è stato riconosciuto nelle due conferenze Habitat promosse dall'ONU, la prima a Vancouver nel 1975 e la seconda a Istanbul nel 1996.

Nel 1996, quando poco meno della metà della popolazione mondiale ormai viveva in città e l'urbanesimo accresceva ogni settimana a livello mondiale di

un milione di persone la popolazione urbana, l'Agenzia dell'ONU UN-Habitat denunciava:

> «At least 600 million people in human settlements (cities, towns and villages) already live in health- and life-threatening situations, and almost 50 per cent of these are children. These concerns transcend the borders of developed and developing countries.»[6]

Nel 2003, superati i sei miliardi di popolazione mondiale, la stessa agenzia UN-Habitat pubblicò un rapporto sulla qualità dell'urbanesimo, sulle zone urbane degradate e sulle baracche (*slum*) e sulle occupazioni abusive di case e terreni (*squatter*), che mostrava un netto peggioramento: la stima saliva a 928 milioni di persone costrette a vivere in situazioni improprie e antigieniche[7]. Il nuovo urbanesimo mondiale nei paesi meno sviluppati si manifestava, infatti, con un'espansione di baracche maggiore del tasso di crescita demografica. Anche se la crescita demografica rallentasse, gli effetti indotti dall'espansione di zone urbane degradate sono allarmanti: mentre nei paesi sviluppati la popolazione si concentra per quasi l'80 % nelle città, nei paesi meno sviluppati la crescita demografica si accompagna a quella frenetica dell'urbanesimo contraltare della fuga dalle campagne, dove le condizioni di vita sono di gran lunga peggiori.

Per la dichiarazione di Istanbul, come per altre dichiarazioni internazionali, vale il principio di sussidiarietà, secondo cui spetterà ai singoli governi approntare strumenti adeguati di risposta ai problemi della casa. Da un certo punto di vista tali dichiarazioni possono essere intese come carte costituzionali sovranazionali, che impegnano i raggruppamenti federali di Stati e i singoli Stati a promuovere leggi e a dedicare risorse.

I processi innescati dalle dichiarazioni adottate dall'ONU possono trovare e hanno trovato reazioni mirate a svilirne l'importanza attraverso diversi espedienti, con la critica alle organizzazioni sovranazionali in quanto inutili burocrazie, con l'attribuzione di scarse risorse o comunque con risposte lente. Soprattutto la reazione ha seguito un processo riduttivo del loro valore riducendone la diffusione.

È invece proprio su quest'ultimo piano che occorre farne un termine di riflessione comune, capace di incidere anche sul livello di consapevolezza sociale e sul livello teorico del *fare urbanistica* in modo da discutere e verificare collegialmente linee di ricerca teoriche ed operative, capaci sia di avviare azioni urbanistiche positive, sia di riflettere criticamente sulla disciplina e nella disciplina.

---

[6] "Almeno 600 milioni di persone vivono in città, paesi e villaggi in condizioni pericolose per la vita e la salute, e quasi il 50 per cento è rappresentato da bambini. Si tratta di questioni che superano i confini dei paesi sviluppati o in via di sviluppo". ONU, materiale preparatorio per la conferenza *Habitat II*.

[7] UN-Habitat 2003.

1.4. Consapevolezza dei limiti delle risorse ambientali

L'organizzazione del territorio fornisce il supporto essenziale alle attività produttive e ricreative.

Città e strade sono necessarie alla produzione di ricchezza in senso stretto, ma senza tutto il territorio circostante sarebbero ben poca cosa. Città e infrastrutture forniscono, a tutti gli effetti, le condizioni generali della ricchezza umana fatta di creatività, ricerca, libertà, solidarietà e eguaglianza, oltre che di produzione e commercio. Le città sono per eccellenza luoghi di incontro e di scambio. Le città sono espressione di progetti lungimiranti, anche se talvolta paiono incomprensibili le forze che le hanno forgiate e alcuni elaborano persino ipotesi di casualità o di altre spinte estranee alla volontà umana. Spazi elaborati con magnificenza civile si alternano a spazi apparentemente dimenticati, caratterizzando così ogni luogo.

Reti fitte di comunicazione permettono spostamenti e relazioni. I percorsi possono recare sorprese, evocare memorie personali o collettive, collegare testimonianze e monumenti, luoghi di lavoro mercati e divertimenti. La consapevolezza di ciò che segna un percorso (paesaggio naturale, agricolo o urbano) fornisce un contesto non banale all'attualità, permette di vivere nel presente bilanciando forze del passato e progetto del futuro. La strada da mero canale di transito può e deve ridivenire quindi anche spazio collettivo, luogo per eccellenza dell'identità sociale e della festa pubblica.

Nei paesaggi è inscritta la storia umana, patrimonio culturale, storico, artistico e contemporaneamente ambientale; nel territorio stanno le risorse naturali necessarie alla vita delle città e crescono insieme individualità e socialità. Attraversare il territorio è come sfogliare documenti materiali della storia dell'ambiente, anche se nella percezione c'è un disordinato mischiarsi e sovrapporsi di immagini. Si combinano villaggi, città e reti di città; si passa dalle città alle metropoli, dalle nazioni all'insieme di nazioni, dove i confini perdono senso e dove nella cooperazione sovranazionale si compongono nuove identità e nuove società.

Non esistono formule preconcette per esprimere giudizi, per definire valori: non si può affermare in assoluto se il male o il bene siano da associare al grande o al piccolo, al centro o alla periferia. Molto più complicato, infatti, è trovare criteri per apprezzare il territorio nella sua integrità, nel suo essere il prodotto di una complessità di richieste e di elementi eterogenei, che ad ogni modo compongono le fondamenta materiali della società.

Non è mai intuitiva né banale la conoscenza della parte giocata dall'urbanistica nel forgiare l'organizzazione territoriale e nel mutare l'ambiente naturale, non è facile coglierne in senso percorrendo città e territori senza preparazione, senza attenzione. Le percezioni che si ricavano nei viaggi sono spesso

discordanti e imprecise: se qualche intuizione si rivela confermata da altre narrazioni, qualcun'altra, invece, non trova riscontri e troppo spesso ricorre a sostegni e conferme indimostrabili.

Attorno alle città, agli inizi della storia, stava un territorio limitato che ne alimentava la ricchezza, con prodotti della terra, derivati dall'agricoltura e dalla pastorizia, dallo sfruttamento di risorse naturali, dalla loro trasformazione. Nel corso del tempo migrazioni, lotte e guerre hanno confuso e dilatato tale dimensione, rendendo meno facile il suo riconoscimento, anche se solo questo dà senso alla formazione degli imperi.

La dimensione di un territorio necessario a soddisfare le necessità di una comunità esprime la sua impronta ecologica e nello stesso tempo esprime le sue relazioni con l'ambiente. Il territorio e l'ambiente sono il contesto iniziale e finale, essenziale, in cui si collocano lo Stato, la città e l'individuo. Assieme, territorio e ambiente, supportano l'organizzazione delle attività umane. Se si esclude, se si elude questa consapevolezza, le possibilità di riflessione e di emancipazione dell'urbanistica si annichiliscono.

Per aprire il discorso sull'urbanistica, per introdurre concretamente appropriate tecnologie di processo e di prodotto al fine di mitigare e compensare gli impatti ambientali è necessario partire da qui: comprendere senza pregiudizi le relazioni tra costruito e ambiente, interpretare e misurare il metabolismo urbano, misurare le impronte ecologiche. Solo così l'invenzione e l'applicazione di azioni sostenibili può essere efficace.

Con la combinazione, integrazione e composizione di funzioni la nostra organizzazione del territorio fornisce le premesse per la coesione della grande eterogeneità sociale, principale caratteristica contemporanea dello sviluppo urbano.

Libertà sul territorio significa rinunciare a segregazioni. Non occorre invocare impropriamente la politica, ma solo ricordare come in questi processi comunità, pubblica amministrazione, e Stato possano dare alla città nuove dimensioni attraverso un uso appropriato dell'urbanistica. Le città non possono essere lasciate sole nel loro governo, da qualsiasi punto di vista, ma richiedono un progetto generale di area vasta, di paese e di nazioni: le politiche nazionali e internazionali si legano alle politiche locali nelle strategie territoriali.

L'azione urbanistica prende avvio dal presente ma si rivolge a una società futura, mette in discussione continua sia ogni definizione scientifica e ogni obiettivo, sia politiche e strumenti operativi. Per raggiungere gli obiettivi dichiarati deve essere scienza, deve dare la possibilità sia di monitorare e valutare i risultati degli esperimenti, sia di controllare le trasformazioni. Finché la democrazia manterrà il significato di libertà, eguaglianza e solidarietà, occorrerà affinare la scientificità dell'urbanistica.

L'ambito disciplinare dell'urbanistica combina ingegneria, architettura, ecologia, diritto; è cultura politecnica, che deve sapere combinare tecnologie e

politiche. Per questo la teoria urbanistica si confronta nelle complesse relazioni tra piano, progetto e attuazione, oggetti politici, con il rischio conseguente ed elevato di essere sottoposta ad abusi o a manipolazioni per il consenso.

L'urbanistica interviene sul divenire del territorio in una dimensione temporale che va ben oltre alla costruzione di un'opera: riguarda il futuro tramite norme e prescrizioni, tramite investimenti e operatori, trasforma la società di un luogo e soprattutto partecipa alla costruzione di un immenso patrimonio culturale fatto di paesaggi, territori città e architetture.

Attraverso l'impostazione scientifica e formulazioni teoriche si vogliono identificare in primo luogo gli elementi che potrebbero costituire lo statuto disciplinare dell'urbanistica, ricercando le relazioni fondamentali che legano sia conoscenza del territorio (le analisi) e processo decisionale (il piano), sia formazione delle scelte e processi di attuazione e di gestione. Sempre nell'impostazione teorica si dovrà considerare quanto l'attuazione a sua volta possa dare luogo a processi di implementazione o di variazione del piano e alla promozione di successive trasformazioni.

Se e solo se si imboccherà un'impostazione scientifica dell'urbanistica, sarà possibile considerare "normale" controlli e verifiche dei processi per valutare gli impatti delle azioni urbanistiche, attraverso misure significative di grandezze ben definite, strumenti certificati, confronti territoriali. Lo sviluppo condiviso delle conoscenze potrà permettere di orientare obiettivi strategie e azioni.

La politica fornisce gli strumenti di controllo delle tecnologie e queste sono a loro volta strumenti di controllo dell'intero processo di produzione del territorio. Il contesto in cui si realizza l'urbanistica non può che essere questo. Il controllo, dunque le tecnologie di controllo, dell'intero processo "pianificazione–programmazione–costruzione–manutenzione" è il requisito sostanziale per trasformare il destino in progetto, per garantire la sopravvivenza del patrimonio ereditato, per offrire a tutte le comunità qualità nell'organizzazione territoriale nei termini di sostenibilità ambientale, di libertà territoriale e di eguaglianza.

1.5. Cultura politecnica, formazione disciplinare e saper fare urbanistico

Lo sviluppo condiviso delle conoscenze significa ricerca e formazione, autonomia della scienza e sviluppi interdisciplinari. Per l'urbanistica e per molte altre discipline ad essa collegate, tra cui l'ecologia e la pedologia, gli aspetti più significativi della ricerca si consolidano nella seconda metà del XIX secolo.

Si fa comunemente risalire a quel secolo la codificazione di due campi distinti di formazione professionale nella costruzione degli edifici: l'ingegneria

civile e la scuola di belle arti, il primo progettista di strutture, di impianti tecnici e di edifici industriali, il secondo interessato a soluzioni formali o alla scelta di materiali particolari nelle abitazioni, nell'arredamento e nel progetto di oggetti da produrre con processi industriali. Questa separazione in due mondi dell'attività progettuale era però già sentita nel passato e ciò si rispecchia sin dall'antichità nell'uso dei due termini architettura e ingegneria, a cui si aggiungevano le figure di capomastro e di geometra, legate soprattutto alla cantieristica. Nella stessa urbanistica sono coesistiti diversi filoni, quello tecnico ogni qualvolta predominava l'aspetto costruttivo e tecnico della città e delle opere di urbanizzazione, quello normativo e giuridico amministrativo legato alla pianificazione e quello artistico legato al risultato percepito nei rapporti tra spazi e volumi edilizi. Così la specializzazione nei problemi igienici e difensivi trattati dall'ingegneria civile e militare dava luogo ad una via di mezzo tra l'ingegnere e l'urbanista, mentre la rappresentazione aulica del prestigio sembrava richiedere una preparazione più architettonica. Assai più astratto dalla fisicità della progettazione edilizia stava dunque il filone giuridico amministrativista, teso a sviluppare tecniche di controllo delle azioni di lunga durata per normare l'azione delle pubbliche amministrazioni.

Quando nel XIX secolo si fece evidente la necessità sociale di imporre allo sviluppo urbano un ordine ben diverso da quello che aveva perseguito l'economia industriale liberistica e protezionistica (*laissez faire, laisser passer, mais protegée nous)*, furono approntate in tutti i paesi nuove leggi per imporre normative igieniche e per facilitare l'esecuzione di opere di pubblica utilità, estendendo lentamente l'uso dei piani regolatori a un numero crescente di città; ma non per questo si ritenne necessario predisporre nelle università piani di studio specifici per i tecnici e gli amministratori che dovevano occuparsene.

Nei paesi anglosassoni prima e poi in tutto il nord Europa, per la formazione professionale degli urbanisti ha prevalso un orientamento a fondare corsi di studio specializzati (*town and country planning*), nuovi, anche se in parte derivati dalle scienze economiche e sociali. Nei paesi del sud Europa e in Italia ha prevalso invece la formazione legata al costruire, quindi derivata dai corsi di studio delle scuole politecniche, con le facoltà di ingegneria e di architettura, o delle Accademie di Belle Arti, come nella maggior parte delle scuole italiane fino ai primi decenni del XX secolo.

L'insegnamento dell'urbanistica e quello della storia dell'urbanistica nelle università italiane furono introdotti tardivamente nel 1921 nelle facoltà di ingegneria e in quelle, appena istituite, di architettura, assieme ad un corso biennale di specializzazione in urbanistica per laureati in ingegneria e architettura a Roma, che non sopravvisse a lungo. La separazione tra ingegneria e architettura fu mantenuta e resa più drastica dalla riforma Gentile della scuola (1923), improntata tra l'altro alla scuola come funzione della vita dello Stato e al primato della formazione umanistica. In architettura significò la discriminante estetica

che isolava le opere d'arte dai manufatti della produzione corrente e il distacco fra teoria nella scuola e pratica nel lavoro. La visione estetica del progetto ne rendeva difficile la comprensione tecnica e tecnologica e inibiva possibili discussioni sul processo della progettazione e sull'insegnamento. Per quanto la pratica dell'amministrazione pubblica nelle città e le indagini sulle condizioni di vita e di lavoro avrebbero dovuto, a ben vedere, far capire in che cosa consistesse l'urbanistica, non si riuscì ad arrivare a un accordo sui contenuti, né tanto meno ad attribuire a una scuola precisa il compito di istruire i futuri urbanisti, lasciando che essi scegliessero per la propria formazione tra ingegneria e architettura. Il compito di portare un ordine nuovo all'organizzazione territoriale e in prima istanza allo sviluppo urbano sembra essere stato origine di equivoci: alla prima spinta di garantire alle città condizioni igieniche si sostituì la critica all'estetica della nuova città.

Dai primi insegnamenti dovette passare ben mezzo secolo prima di registrare i primi tentativi di germinare scuole sperimentali di pianificazione (a Venezia nel 1970 e a Reggio Calabria nel 1975), finché dopo altri vent'anni questi indirizzi, parzialmente marcati dall'attenzione all'ambiente, poterono considerarsi consolidati nelle università con appositi corsi di laurea in urbanistica o in pianificazione territoriale. Resta in ogni modo evidente la lentezza della risposta culturale alla domanda reale di costruzione del territorio e resta inevasa la domanda sulle cause reali di tali ritardi.

In realtà il giudizio emergente potrebbe essere quello di una assoluta incomprensione o sottovalutazione delle forze e dei meccanismi che orientavano l'espansione e la ristrutturazione delle città. Nella lettura dei manuali di urbanistica pubblicati tra Otto e Novecento si ritrovano analisi e obiettivi dell'urbanistica espressi in termini chiari, lucidamente confrontati con le tesi di Friedrich Engels per dimostrare la necessità di risolvere in altro modo le contraddizioni urbane. Le scelte politiche di fondo sono legate agli interessi della borghesia industriale liberale e questo aiuta a comprendere il contenuto della pianificazione e i compiti che erano affidati all'urbanista. Nel nome del progresso economico e del risanamento igienico Reinhardt Baumeister (1876) sosteneva le demolizioni di larga parte dei centri storici lasciando solo qualche elemento a testimonianza del passato, scelto come più significativo, esteticamente e storicamente. Come esempio straniero da imitare riportava il piano di Giuseppe Poggi (1864-1872) e le altre proposte per lo sventramento di Firenze che sarebbe stato attuato tra il 1881 e il 1898. Più tardi (1890) anche Joseph Stübben lo riportò come modello[8]. Entrambi sono tra gli autori urbanisti che più contribuirono alla codificazione dell'urbanistica liberale, che ebbe gran parte nella formazione dell'urbanistica moderna. Le motivazioni non cambiavano molto quando si trattava di lottizzare ville con parchi o di costringere la città

[8] Cfr.: Calabi, Piccinato 1974 pp. 189, 234-237 e la nota 50 a p. 480.

con immense e fitte ragnatele di strade, sbizzarrendosi nelle forme delle piazze e nella combinazione degli incroci.

Non è questo il luogo dove ricordare quante testimonianze storiche siano state demolite o con quali costi sociali[9], ma non si può trascurare quanto abbia influito il consenso degli architetti, anche di coloro che alla libera professione affiancavano incarichi universitari e conoscenze di storia dell'architettura. La coscienza, nonostante la gravità dei problemi sociali e ambientali, resta a lungo tranquilla. Lo stesso razionalismo e il dibattito sull'urbanistica tra le due guerre mondiali, pur introducendo innovazioni, non ne contesta i criteri informatori. Le esperienze delle amministrazioni di sinistra, come a Lione agli inizi del secolo e a Vienna negli anni Venti, e della Russia, ancora durante gli stessi anni, sono esperienze rimaste isolate, il cui bilancio appare problematico e oggetto di controversie.

In Italia solo verso gli anni Sessanta, quando la rendita fondiaria aveva ormai mostrato in pieno la sua forza distorcente e inarrestabile nello sconquasso dell'ambiente, le critiche a quell'urbanistica e a quell'architettura presero consistenza[10] e iniziarono a far vacillare la continuità accademica che era rimasta nonostante i cambiamenti politici. La solida tranquillità basata sull'insegnamento della tecnica separata dal contesto sociale e politico fu messa in discussione almeno localmente con l'occupazione di Architettura al Politecnico di Milano (1963) per ottenere un mutamento nel quadro dei docenti. Da lì il movimento critico sull'insegnamento accademico, separato dalle domande che emergevano assieme alle grandi trasformazioni economiche e sociali dello sviluppo italiano, si diffuse alle altre facoltà di architettura. Dopo un breve periodo di calma, con l'occasione della contestazione del sessantotto, la situazione precipitò ancora e nel 1971 si raggiunse la situazione di collasso: l'incremento per allora enorme degli studenti e la domanda di un insegnamento diverso, ma non ancora codificato si trasformò nella definizione di una sperimentazione basata sulla diversificazione degli "indirizzi" culturali e professionali.

Le difficoltà culturali possono trovare un'esemplificazione in un episodio ormai lontano, ormai sepolto nell'oblio, quando nella facoltà milanese furono ospitate una settantina di famiglie rimaste senza casa, suscitando un'aspra reazione del Ministero della Pubblica Istruzione. Nel 1971, sull'onda delle lotte urbane, un gruppo di famiglie senza casa occupò alcuni appartamenti a Milano, costruiti dall'Istituto Autonomo Case Popolari di Milano ma senza finalità sociali. Fatti sgomberare dalla polizia, si rifugiarono ad Architettura nel Politecnico di Milano, da dove nuovamente furono fatti sgombrare. I docenti del Consiglio di facoltà (il preside assieme a sette professori di ruolo), accusati di «favo-

[9] Per approfondire il caso di Firenze si rimanda a: Fei 1977.

[10] Già prima non erano mancate opposizioni. Si vedano per esempio i piani presentati dal GUR (Gruppo Urbanisti Romani) diretti da Luigi Piccinato in polemica con i piani ufficiali a Padova e a Roma. Cfr. L. Piccinato, "Urbanistica e storia in Italia negli anni Trenta", in *Storia della città*, I, 1, 1977, pp. 35-39.

reggiamento» e «falso ideologico», furono sospesi dalla didattica e destituiti dalle cariche accademiche; la Facoltà di Architettura fu governata per quattro anni da un comitato tecnico del Ministero, finché in tribunale i docenti furono assolti e reintegrati nelle loro cariche.

In un'ottica più generale di quanto sia la storia della Facoltà di Architettura milanese, da quei fatti emergevano diverse forze, in primo luogo e con molta evidenza l'adesione alle lotte sociali e al legame con la contestazione politica, in secondo luogo la necessità di formazione professionale legata alla pubblica amministrazione ma orientata socialmente, in terzo luogo la necessità di professionalità, necessaria nell'esercizio della professione e nell'innovazione dell'architettura e del design, che in Italia viveva una stagione eccezionale, riconosciuta internazionalmente. Si stava forzando la contrapposizione tra il settore pubblico, testimone privilegiato della domanda sociale e il settore privato, dominato dai fattori tradizionali del mercato edilizio privato, a sua volta legato alla rendita fondiaria e alla speculazione, ma anche espressione alta della ricerca architettonica.

La sperimentazione didattica nel campo urbanistico, in Italia come in altri paesi, portava la ricerca sul campo, il lavoro di gruppo, la collaborazione tra docenti e studenti, interdisciplinarietà, collegando realtà territoriale e realtà amministrativa, con indagini sullo stato della pianificazione, sui grandi progetti in elaborazione, sulle condizioni abitative, sui prezzi dei suoli e delle abitazioni.

Le ricerche sullo stato dell'urbanistica aprivano conflitti insanabili tra professionisti e docenti, generando difficoltà che si manifestarono dopo nell'impossibilità di trovare un accordo sui risultati. Se è vero che l'aderenza alla realtà permise di fornire contributi anche all'esterno, nei dibattiti consiliari, nei quartieri periferici, nel decentramento amministrativo, delineando nuovi modelli di formazione universitaria, di progettazione e di pianificazione partecipata, si deve constatare che non fu sciolto il nodo teorico che legava l'urbanistica al fare politico e alla pubblica amministrazione.

Con il passare degli anni la situazione della politica universitaria italiana non si mantenne compatta, sia perché la ristrettezza di risorse impediva l'accesso alle nuove generazioni, sia perché non si fu in grado di costruire piani di studi e di ricerche autonomi, permettendo il consolidamento di un nuovo individualismo. Tali criticità nella didattica e nella ricerca furono aggravati dalle condizioni generali dell'università, tali da impedire qualsiasi ricerca e riforma seria, tali da celarne gli abusi. Questa fase di degradazione non è imputabile quindi ai singoli docenti e ad isolati giochi accademici per il potere, difetti che ricorrono in tutte le altre università, ma trova le maggiori responsabilità nella meschinità di cui è stata oggetto la politica universitaria, nel disimpegno o nella mancanza di continuità, quando l'impegno c'era, con cui la politica ha trattato questi temi e quelli dell'uso del territorio. La stessa politica, pronta alla demagogia ma debole contro gli interessi dei suoi più vicini elettori, si è trovata incapace di affrontare

la questione universitaria in modo sistematico e coerente, rallentando l'attuazione delle riforme e accelerando la successione di sperimentazioni.

La situazione italiana non riflette che in parte le condizioni degli altri paesi sviluppati, anche se di autonomia disciplinare della pianificazione per tutto ciò che riguarda uso, produzione, trasformazione e conservazione del territorio e dell'ambiente è comunque difficile scrivere, nonostante i segnali di crisi di governabilità delle trasformazioni territoriali e di criticità degli impatti indotti.

È molto importante ricordare che parallelamente alla lentezza delle elaborazioni di programmi di studio idonei ad affrontare tali problemi, la Commissione della Comunità Europea elaborava tra il 1968 e il 1972 la Carta dell'Acqua e la Carta dell'Aria e la Carta del Suolo, il Governo Federale degli Stati Uniti predisponeva tra il 1969 e il 1970 la legge sulla valutazione dell'impatto ambientale (*National Environmental Policy Act* NEPA), l'ONU promuoveva la conferenza di Vancouver nel 1976 e da questa l'agenzia Habitat - *United Nation Centre for Human Settlements*. Le stesse associazioni professionali internazionali e nazionali accoglievano parte delle istanze sociali e ambientali: ACPI *American City Planning Institute* fondato nel 1917 negli Stati Uniti d'America[11], INU *Istituto Nazionale di Urbanistica* fondato nel 1930 e il Consiglio europeo degli urbanisti ECTP *European Council of Town Planners* fondato nel 1985. A quest'ultimo si deve nel 1998 la redazione della nuova Carta d'Atene, basata sulla compatibilità economica sociale e ambientale dei piani. Nel commentare l'opportunità che simili azioni trovino una corrispondenza sociale per trasformare principi espressi su base volontaria in una base comune di dialogo e di formazione, non si può non annotare che troppo spesso di questi eventi poco o nulla si ritrova nei programmi universitari, ove la situazione è molto eterogenea.

Nella prima edizione sul finire degli anni Settanta si scriveva a proposito dello situazione territoriale e della sensibilità urbanistica:

> «Malgrado la delicatissima e precaria condizione idrogeologica del paese, non si trova necessario avere nell'organico statale più di un paio di geologi, ma nemmeno si ritengono prioritarie opere per consolidare il suolo, per irreggimentare le acque e per il rimboschimento. Le relazioni ministeriali e i progetti di investimento restano senza risposta [12]. Se la formazione degli urbanisti è trascurata, alla pianificazione del territorio si rinuncia, lasciando che i nodi da sciogliere si inglobino nel cemento che avanza sul territorio. Piani regionali e piani comprensoriali sono rimandati continuamente al futuro, per ora spetta quindi soltanto ai piani comunali e alla partecipazione dei cittadini il compito di salvare il territorio e di rispondere ai bisogni sociali.»[13]

---

[11] L'ACPI, che ebbe come primo presidente Frederick Law Olmstead Jr, nel 1939 cambiò in AIP *American Institute of Planners* e nel 1978 in APA *American Planning Association*.

[12] Campos Venuti 1978, pp. 115-129 e al paragrafo 3.

[13] Marescotti 1980, p. 27.

Nel passare del tempo, trascorsi ormai due decenni da quelle annotazioni, nelle riforme urbanistiche e ambientali si contrappongono, anche se non sempre in forma paralizzante, azioni incoerenti. Nell'osservare come si sia percorsa, salvo le denuncie di poche voci critiche, la stessa strada per decenni, giungendo perfino a rendere somigliante e ambiguo il linguaggio di parti politicamente avverse, non si può che prendere atto della difficoltà di superare forme di sottogoverno nelle pubbliche amministrazione attraverso l'uso appropriato della pianificazione e della programmazione come strumenti di trasparenza e di partecipazione. L'impetuosa corrente di denuncia delle regole pubbliche e di indebolimento dell'azione dello Stato trova riscontro nell'abbandonare alla discrezionalità l'attuazione di processi che sarebbero in linea di principio corretti, come il decentramento per snellire le procedure, la sussidiarietà per mantenere maggiori contatti con la popolazione, l'ammodernamento degli strumenti di pianificazione alla ricerca di maggiore efficienza. Decentramento e sussidiarietà d'altra parte possono essere potenziati se potenziate saranno le attività di coordinamento nella formazione di strategie e nei processi di attuazione, ma troppo spesso non vi sono garanzie sufficienti, ma non sempre si può essere sicuri che questo accada, specie in Italia ove l'indebolimento degli istituti di pianificazione ha trovato riscontro negli eccessi di condoni, che investono ampie aree del vivere sociale. Efficienza e libero mercato sono le nuove parole d'ordine accompagnate però da grandi impegni per eludere i controlli. Nonostante che gli effetti siano stati assai diversi da quelli auspicati, hanno contribuito ad erodere nella pubblica opinione la fiducia nell'azione di ridistribuzione delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni.

Lo spostamento verso un nuovo liberismo spinge a fare interpretare le grandi opere pubbliche solo da punti di vista demagogici (per esempio il prestigio nell'immagine internazionale oppure il sostegno alla formazione di ricchezza e all'incremento di posti di lavoro) dichiarati ma non dimostrati perché indimostrabili. La continua ascesa dei prezzi fondiari è interpretata come ricchezza e non come indebitamento crescente degli individui, né come fonte di squilibri sociali sul territorio.

Per sostenere le privatizzazioni e le gestioni globali dei servizi pubblici si dichiara a gran voce l'inefficienza delle gestioni pubbliche, ma assai poco si fa nel concreto per perseguirla, senza peraltro cancellare il sospetto di operazioni di riciclaggio di capitali di dubbia origine, di possibile soppressione dei servizi non remunerativi, di inasprimenti tariffari con incontrollati incrementi dei profitti per i privati, ai quali si pongono deboli controlli.

Se in Italia, a fronte dei continui abusi edilizi, al posto della demolizione e dell'acquisizione pubblica, si propone la mitigazione e la compensazione degli impatti ambientali indotti da quelle costruzioni abusive, nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, in quei paesi dove si costruiranno le grandi città del

futuro, assai poco si sa dell'urbanistica. La costruzione di *slum* appare operazione inarrestabile. Poco importa se i costi complessivi degli *slum* saranno simili a quelli di quartieri sovvenzionati, poco importa se l'espansione urbana avrà effetti distruttivi sulle risorse culturali e su quelle naturali, sul consumo di suolo, nulla importa se le costruzioni abusive e gli slum hanno invaso aree non proprie, senza infrastrutture e servizi, né tantomeno se sono stati compiuti in violazione di leggi dello Stato e di prescrizioni urbanistiche.

Che cosa si conosce? Tutto e niente. Nella dimensione locale italiana sono pochi che analizzano gli effetti dell'urbanesimo con aggiornate cartografie e con la visione precisa da satellite da cui, invece, le agenzie spaziali degli Stati Uniti e dell'Europa traggono analisi sullo stato dell'ambiente. Al contrario, sono molti che si affidano alle fotografie del rinnovo urbano, alle immagini di grattacieli, ai disegni di grandi opere e ai sogni di benessere per tutti, magari forzando numeri per dimostrare ciò che si vuole seguendo rigorosamente solo le opportunità del consenso e degli interessi professionali.

Mancano strategie condivise; i piani, se si fanno, troppo spesso si fanno vuoti di contenuti operativi.

Se da una parte l'ottimismo porta a enfatizzare i successi di alcuni, la ragione porta a vedere il risultato complessivo di questa straordinaria esplosione dell'urbanizzazione: la questione è planetaria, le risorse da impegnare per il bene collettivo dell'umanità sono planetarie. La visione locale di un sindaco è troppo poco per la complessità del problema, ma anche la visione di un singolo Stato può essere riduttiva, come hanno dimostrato gli scontri e le interpretazioni sull'applicazione del Protocollo di Kyoto, come dimostra in Italia la decisione tutta finanziaria e assolutamente non territoriale di alienare le proprietà immobiliari pubbliche: nel proporne la vendita si ripercorrono strade già discusse nel passato e valutate un "impoverimento dello Stato", soprattutto perché i rischi denunciati allora sono aggravati dalla velocità delle trasformazioni e dall'impossibilità di rimediare nel futuro[14].

La costruzione del territorio, come luogo dell'organizzazione delle attività umane, è opera complessa. Essa non può essere semplificata né confinata in ristretti recinti. Essa richiede, a tutti gli effetti, uno sforzo corale per governare le trasformazioni nel rispetto delle risorse territoriali e ambientali. Essa soprattutto richiede che la cultura scientifica e tecnica sia in grado di armonizzarsi con i processi amministrativi e con la democrazia, fornendo dignità alla pianificazione e alla programmazione. La questione di metodo segue la questione sostanziale della democrazia e dell'autonomia scientifica.

---

[14] Si rimanda a Bernoulli a proposito di Berlino in nota **132**.

1.6. Urbanistica, scienza tra le scienze

Operare per una teoria dell'urbanistica significa porsi innanzitutto di fronte alla sua natura disciplinare e ai suoi caratteri di scienza, nell'accezione generale e attualmente riconosciuta.

La scienza è un'organizzazione di conoscenze; si fonda sulla possibilità di dimostrazione delle connessioni logiche e delle argomentazioni attraverso apparati formali e esperimenti; la teoria si costruisce nel tempo attraverso il lavoro di una pluralità di interventi operanti anche in contesti geografici diversi. La formalizzazione di una teoria, nata da intuizioni e da osservazioni sul campo, irrobustita da verifiche sperimentali, trova un primo collaudo nella sua esposizione.

Per mantenerla vitale è necessaria una successione continua di dimostrazioni e verifiche. Intuizioni e spiegazioni si susseguono e sono sottoposte a controllo da una pluralità di soggetti che ne provano la robustezza, che ne affinano i contenuti, che si cimentano ai limiti disciplinari per formulare nuove teorie e cercare nuovi strumenti. Il loro lavoro non pone sotto esame la totalità e la complessità delle conoscenze, ma ne esplora e ne esamina le parti in funzione di interessi particolari, finché nuove elaborazioni non offrano altri strumenti conoscitivi.

La scienza richiede una visione pubblica per affermarsi e per svilupparsi nel tempo. La visione pubblica rimanda alla condivisione e al lavoro collettivo.

Nel campo delle scienze sociali si presenta con maggiori evidenze che altrove l'intreccio delle questioni etiche e politiche, esplicitando, pertanto, spesso in maniere dirompenti le conflittualità e obbligando a affrontare forse con maggior frequenza che in altri campi le condizioni iniziali e fondative della disciplina. Nelle premesse agli studi sulla struttura delle rivoluzioni scientifiche, Thomas Kuhn si sente obbligato a fornire in forma chiara, non ambigua e con validità generale una definizione di scienza, anzi di «scienza normale»:

> «In questo saggio, 'scienza normale' significa una ricerca stabilmente fondata su uno o su più risultati raggiunti dalla scienza del passato, ai quali una particolare comunità scientifica, per un certo periodo di tempo, riconosce la capacità di costituire il fondamento della sua prassi ulteriore. Oggi tali punti fermi sono elencati, seppure raramente nella loro forma originale, dai manuali scientifici sia elementari che superiori.(…)»
> «La *Fisica* di Aristotele, (…) e molte altre opere servirono per un certo periodo di tempo a definire implicitamente i problemi e i metodi legittimi in un determinato campo di ricerca per numerose generazioni di scienziati. Esse furono in grado di fare ciò perché possedevano in comune due caratteristiche: i risultati che presentavano erano sufficientemente nuovi per attrarre uno stabile gruppo di seguaci, distogliendoli da forme di attività scientifica contrastanti con essi; e nello stesso tempo, erano sufficientemente aperti da lasciare al gruppo di scienziati costituitisi su queste basi la possibilità di risolvere problemi d'ogni genere. D'ora

> in avanti, per indicare i risultati che hanno in comune queste due caratteristiche, userò il termine 'paradigmi', che ha una precisa relazione col termine 'scienza normale'.
> Con la scelta di questo termine ho voluto fare presente che alcuni esempi di effettiva prassi scientifica riconosciuti come validi – esempi che comprendono globalmente leggi, teorie, applicazioni e strumenti – forniscono modelli che danno origine a particolari tradizioni di ricerca scientifica con una loro coerenza. Queste sono le tradizioni che lo storico descrive con etichette quali 'astronomia tolemaica' (o 'copernicana'), 'dinamica aristotelica' (o 'newtoniana'), 'ottica corpuscolare' (o 'ottica ondulatoria'). Lo studio dei paradigmi (…) è ciò che principalmente prepara lo studente a diventare membro della particolare comunità scientifica con la quale più tardi dovrà collaborare».[15]

La costituzione e la fondazione di una disciplina scientifica richiede dunque capacità di attrazione degli interessi e possibilità di intervento in essa per «costituire il fondamento della sua prassi ulteriore». Scienza e teorie sono strumenti operativi per «definire implicitamente i problemi e i metodi legittimi in un determinato campo di ricerca per numerose generazioni di scienziati», ma è necessario che la formazione e la trasmissione del sapere si riversi nella formazione per la vitalità della comunità scientifica. In tali passaggi il concetto di numerose generazioni può essere inteso anche come estensione nel tempo e sul territorio della «comunità scientifica».

La scienza non è, né può essere, pura razionalità teorica e astratta, ma si misura *socialmente* nella sua estensione tecnica, in quella parte quindi che, a partire dalla scoperta scientifica, produce applicazioni per esercitare la capacità di azione sul mondo. Se da una parte non esistono teorie astratte dal mondo, dall'altra la scoperta scientifica nasce dall'esperienza del mondo e si traduce in tecnica, ove le tecniche sono il principio del modo di vivere di gran parte degli esseri umani, e la loro estensione nelle tecnologie fornisce mezzi e strumenti per la produzione industriale.

Dal macchinismo, di cui discuteva Aristotele, e dalle intuizioni filosofiche del rinascimento fino alle applicazioni su larga scala esiste un filo rosso che lega scienza, tecnica, tecnologia e potere economico: tale legame si manifesta nella rivoluzione industriale. Potenzialità di libertà e di dominio coesistono nelle tecnologie, ma sono individuabili e separabili dall'etica e dalla conoscenza critico-riflessiva, tesa all'emancipazione sociale in un disegno che può estendersi solo attraverso una guida politica.

In questo senso vanno interpretati i temi di Lafargue e Russell, l'elogio dell'ozio, il cui significato sta nel significato etimologico di ozio, quando nella Grecia antica era inteso come *liberazione della schiavitù del lavoro fisico*, a cui

[15] Khun 1969 pp.29-30.

si può tornare se e solo se liberati dalla necessità e, dunque, dalla schiavitù. In questo processo è essenziale il macchinismo o, in altri termini, l'apparato scientifico e tecnologico, purché siano impostati in un certo modo i principi etici che ne guidano sviluppo e applicazione.

Alla conclusione del saggio su filosofia e storia della scienza Giorgio Giorello riprese da Goethe il passo in cui Mefistofele svilisce l'importanza delle teorie scientifiche. Scriveva, dunque, Giorello sul rapporto tra teoria e natura:

> «Si potrà sempre infatti ritenere fuorviante l'analisi delle teorie e contrapporre ad essa 'il mondo della vita', facendo proprio il detto di Goethe che "grigia è la teoria, e multicolore la vita reale", *ma dimenticando* che tali parole nel *Faust* sono messe in bocca a Mefistofele, a cui fa subito aggiungere "disprezza intelletto e scienza, e sarai mio per sempre."»[16]

Il significato "policromo" della vita è spiegato dallo stesso Mefistofele, che subito dopo consiglia allo studente di dedicarsi alla medicina per approfittare poi del proprio ruolo e abusare delle pazienti. Mefistofele potrebbe quindi insegnare agli urbanisti a ben soppesare il valore economico e finanziario delle operazioni urbanistiche, meccanismo reale e attraente delle trasformazioni urbane, contro cui nessuno può opporsi.

Il processo di costruzione del sapere si fonda su una continua iterazione e combinazione tra revisione critica e accettazione di scoperte altrui, tra impostazione teorica, interpretazione del mondo e costruzione di esperimenti di verifica in modo da permettere di riconoscere, confrontare e riprodurre le condizioni iniziali e studiare ulteriori approfondimenti teorici e empirici attraverso un lavoro di gruppo la cui estensione supera non solo i ristretti spazi di un laboratorio, ma le stesse cesure geografiche e storiche.

Gli scopi della costruzione di una teoria dell'urbanistica, dunque, devono essere la sua operabilità e la sua generalizzazione rispetto ad altri punti di vista, ovvero la sua capacità di fornire strumenti per comprendere il senso delle trasformazioni territoriali, per valutarne gli impatti e per guidare il processo decisionale.

La questione urbanistica non può essere più affrontata tramite metafore e analogie. Le teorie deterministiche, meccanicistiche, organicistiche o di altra natura sono solo palliativi che non aiutano sostanzialmente. Occorre individuare teorie nel campo dell'urbanistica capaci di nuovi contributi: infatti, se è vero che le metafore possono essere utili nella spiegazione e divulgazione di una scoperta, è altrettanto vero che solo a quello servono; spinte più in là, diventano ingombranti, fuorvianti, impedimenti.

---

[16] Giulio Giorello, "Filosofia della scienza e storia della scienza nella cultura di lingua inglese", in: Geymonat 1976, p. 298.

In questo contesto, dunque solo a partire dalla riflessione circa il suo essere scienza e sulla natura delle sue formulazioni teoriche, si può avviare un discorso corretto intorno all'urbanistica. A mano a mano che si cerca di cogliere la definizione esatta di parole comuni (come scienza e teoria, metodo e metodologia, tecnica e tecnologia), ci si trova di fronte a situazioni logiche non facilmente, né banalmente descrivibili o superabili. La complessità dei lavori degli storici e dei filosofi della scienza mostra la profondità del tema, di cui si possono cogliere solo alcuni momenti per interpretare lo sviluppo della disciplina, senza scorciatoie attraverso impraticabili analogie; basterebbe solo muoversi nello spirito che li ha animati, per essere utili alla crescita dell'urbanistica.

Il rapporto tra teoria e prassi del mondo empirico, tra scienza e tecnologia fu esposto con un metafora, ormai storica, in cui si sottolineava l'uso dell'immagine e dell'intuizione per spiegare la scienza: si tratta di una metafora utile, chiara e operativa per delineare l'ambito culturale in cui muovere il consolidamento disciplinare dell'urbanistica:

> «Una teoria scientifica è pertanto paragonabile a una complessa rete sospesa nello spazio. I suoi termini sono rappresentati dai nodi, mentre i fili colleganti questi corrispondono, in parte, alle ipotesi fondamentali e derivative della teoria. L'intero sistema fluttua, per così dire, sul piano dell'osservazione, cui è ancorato mediante le regole interpretative. Queste possono venire concepite come fili non appartenenti alla rete, ma tali che ne connettono alcuni punti con determinate zone del piano di osservazione. Grazie a siffatte connessioni interpretative, la rete risulta utilizzabile come teoria scientifica: da certi dati empirici è possibile risalire, mediante un filo interpretativo, a qualche punto della rete teorica, e di qui procedere, attraverso definizioni e ipotesi, ad altri punti, dai quali, per mezzo di un altro filo interpretativo, si può infine scendere al piano dell'osservazione.»[17]

La rete sospesa nello spazio esprime una visione collettiva non gerarchica e risponde ai requisiti di 'scienza normale'. In urbanistica richiama la necessità di superare intuizioni artistiche e tecniche amministrative e di operare tramite verifiche delle teorie nelle applicazioni. Città e reti di infrastrutture, territori produttivi e riserve naturali sono spazi architettonici e paesaggi. I giudizi estetici ne colgono una dimensione, ma per misurare la formazione e la fruizione di spazi sociali occorrono altre valutazioni. Il significato, il valore e l'utilità dell'architettura e del territorio cambia nel tempo, ogni generazione adatta alle proprie esigenze il patrimonio ereditato, ogni generazione potrà cambiare strumenti di valutazione, ma l'imperativo categorico che d'ora in poi guiderà le trasformazione dovrà preoccuparsi di mantenere le risorse naturali.

---

[17] Hempel 1970, p. 46-47.

Per una fondazione teorica e disciplinare dell'urbanistica si deve passare attraverso l'osservazione dei dati empirici: questi non sono altro che gli elementi del territorio e dell'ambiente nel loro divenire, in quel farsi e disfarsi gestito da leggi e regole che si danno i governi per avviare e portare a termine azioni di lunga durata.

Nel rapporto tra scienza e decisione in urbanistica sono però eclatanti le contraddizioni tra il basso livello di formalizzazione scientifica, la continua operatività e la centralità dell'organizzazione territoriale nelle trasformazioni sociali e ambientali. Le contraddizioni si accompagnano a due comportamenti opposti: il primo ottimistico si basa sull'ipotesi che la forte componente sperimentale (*provando e riprovando* o *trial and error*) porterà ad un progressivo irrobustimento teorico; il secondo pessimistico rileva la lentezza delle elaborazioni teoriche a fronte della velocità dei processi di trasformazione.

Allo stato attuale delle conoscenze paiono prevalere urbanisti che, nonostante estese analisi, operano su pochi dati, privilegiando percezioni personali e intuizioni, importando nell'insegnamento l'approccio personale, l'esperienza della bottega e dell'atelier. Il carisma dell'urbanista diviene lo strumento principale di persuasione. In questa direzione il rapporto tra teoria e prassi non si risolve in un approccio pragmatico e costruttivo, proprio perché non ha né basi strutturate di conoscenze, né basi teoretiche discutibili, verificabili o confutabili.

Alla ricerca di una teoria capace di spiegare la prassi, Bernardo Secchi suggerì l'ipotesi che la struttura narrativa *classica* dei piani poggiasse su due momenti: il primo di introduzione espone i caratteri negativi (processo di peggioramento), talvolta resi più incisivi con parziali quantificazioni e, in quanto parziali, contestabili; il secondo dedicato alle proposte è costruito come sequenza di atti di un unico e definito processo di miglioramento[18]. Il piano urbanistico (la relazione generale del piano urbanistico) denunciava, dunque, il male e portava la ricetta per tornare allo star bene o più semplicemente «al bene».

Questa ipotesi suggerisce alcune domande: quanto vale e che cosa porta questa ipotesi di lavoro? Perché Secchi usa la metafora del racconto? Di che cosa non può parlare direttamente?

Le risposte sono fornite prima ancora di affrontare il cuore delle sue ipotesi nell'introduzione e nelle prime pagine del testo, quando afferma due *fatti* apparentemente lontani, ma sostanzialmente legati: il primo consiste nella *centralità della politica urbanistica e di quella edilizia* nella storia di un paese[19] e la seconda nella scarsa conoscenza del territorio e, potremmo quindi aggiungere, del valore del suolo come risorsa finita e non rinnovabile. Su questo secondo punto si deve insistere, citando il passo con cui ricorda la difficoltà di provare o di fal-

[18] Secchi 1984.
[19] Ibid., p. XIX.

sificare alcunché a proposito degli assunti e delle affermazioni nell'urbanistica, per la carenza di dati informazioni e conoscenze:

> «(…) possono essere programmate operazioni di ricerca, certamente assai complesse, tese a chiarire, almeno in via di grande approssimazione, il loro contenuto empirico: tese a stimare cioè l'entità delle grandezze in gioco, il segno e il valore delle loro variazioni. Eppure, durante tutto il periodo di esperienze urbanistiche cui sto facendo riferimento, ciò non è stato fatto. Non solo non è stato fatto in modo adeguato, onde consentire conclusioni di qualche rilievo e attendibilità, ma neppure è stato fatto in via esplorativa, localmente o relativamente a situazioni esemplari. Neppure è stato fatto dalle forze politiche, culturali e professionali che più avevano interesse a giustificare e legittimare una vasta e diffusa azione di pianificazione urbanistica e che alla stessa avevano legato le proprie fortune.
> A ben guardare anzi la pianificazione urbanistica non ha mai dovuto giustificare sé stessa con i propri risultati, né ha mai cercato di farlo.»[20]

In realtà qualche tentativo era stato fatto qualche anno prima da qualche gruppo universitario proprio a Milano, ma nessuno pose mai questi obiettivi per finanziare e sostenere le ricerche nelle università e negli organismi di governo. Anzi quelle ricerche furono silenziosamente deprecate. La questione è ancora attuale, poco o nulla è cambiato e, nonostante le molte dichiarazioni di monitoraggio degli effetti contenute in recenti normative, gli esempi di bilancio territoriale prolungato nel tempo sono sempre rari.

Nella costruzione teorica si ricorrerà alle scienze e tecnologie dell'informazione sia come supporto alla pianificazione e all'attuazione, sia per la formalizzazione in modelli conoscitivi appropriati a governare le trasformazioni. Il processo di raccolta, gestione e elaborazione di dati e informazioni non costituisce un'opzione facoltativa nelle scienze, né tanto meno nei processi in cui si mette in discussione l'essenza stessa dell'urbanistica.

Nella fase del processo di formazione del piano il rapporto con le analisi deve considerare la gestione integrata delle risorse naturali e gli impatti indotti in esse dai processi di trasformazione. Concetti e strumenti di trattamento dei dati appartengono al controllo dei processi e riguardano sia la base informativa (dati significativi, aggiornati e georeferenziati), sia la strutturazione e la gestione dei dati (sistemi informativi), sia la certificazione dei processi (certificazione delle procedure).

Nella fase di attuazione del piano il sistema informativo rende esplicito il rapporto tra prodotto e obiettivi programmatici, permettendo la certificazione di conformità dei prodotti (certificazione di qualità, certificazioni ambientali). In tal senso il sistema informativo è strumento non solo di controllo del processo, ma anche di trasparenza e di partecipazione; con un'adeguata conoscenza si

[20] Ibid., p. 8.

coinvolgono positivamente operatori e forze sociali durante il lungo processo di attuazione. La planimetria del piano si traduceva in senso attivo nella politica, in un patto tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese; attraverso la sua attuazione si dimostra la capacità di governo.

Il centro dell'attenzione non deve essere nella bellezza emblematica o simbolica dell'architettura, nella razionalità del piano che tutti convince, nel primato della politica che tutto può decidere, nella potenza del mercato che risponde a tutte le esigenze con la logica del profitto, ma nella possibilità di controllo delle trasformazioni e degli impatti sociali e ambientali.

All'interno di una visione organizzata delle conoscenze urbanistiche è possibile procedere alla verifica delle teorie per convalidarle correggerle trasformarle o abbandonarle. Un simile processo si attua attraverso lo studio del territorio e delle sue trasformazioni, attraverso il confronto con la prassi dei piani e della loro attuazione, attraverso il conformare la formulazione degli obiettivi alla scelta degli strumenti per la realizzazione dei piani. Solo in questa immersione dell'urbanistica nella storia delle diverse azione che hanno portato ad organizzare il territorio e del modo con cui politicamente sono state decise e realizzate si possono recuperare caratteri generali.

La differenza tra le teorie dell'urbanistica si comprende non tanto in un generico concetto di efficacia, quanto nella capacità di controllo e quindi di riconoscimento e di verifica degli impatti ambientali.

Che cosa è allora una teoria?

Per discutere delle teorie a proposito del passaggio da un mondo meccanicistico teso alla ricerca di una verità, universale e generale scritta nel libro della natura in termini di causalità o di determinismo, ad un mondo leggibile solo attraverso leggi statistiche le cui scoperte forse non corrispondono alla verità (cioè all'esistenza di un libro della natura già scritto), Joseph Maria Jauch indaga le diverse posizioni sotto la forma del dialogo:

> «'Tutto ciò che desiderate vedere è qui ai vostri ordini. Provate da voi'. Considerai in fretta che cosa potessi richiedere e dopo aver riflettuto un po' dissi: 'Vorrei vedere la teoria delle particelle elementari che spiega tutti i fatti conosciuti in quel campo'.
> 'Quale volete?'. Rimasi un po' sorpreso a questa domanda e risposi: 'Non sapevo che ce ne fossero diverse. Ovviamente voglio quella che è in accordo con tutti i fatti oggi noti'.
> Egli sorrise e mi spiegò: 'Vi sono centotrentasette teorie diverse che soddisfano questo requisito. Dovete essere più preciso se volete che ve ne scelga una. O volete vederle tutte?'»[21]

[21] Jauch 1980 (1973) p. 77.

Nel dialogo si ripresenta la questione della possibile convivenza di diverse teorie (*la meccanica classica al lunedì, mercoledì, venerdì e la meccanica ondulatoria al martedì, giovedì, sabato*[22]). Jauch critica la possibilità di esistenza di una teoria generale capace di affrontare la totalità del reale; tale teoria generale sarebbe illusoria (non esiste la teoria, ma le teorie) e ammette che una teoria possa descrivere solo una parte del reale secondo uno specifico punto di vista. Jauch allude, però, alla debolezza del concetto di scienze esatte, come altri che con altre parole hanno evidenziato quanto le "leggi naturali" siano il riflesso del nostro modo di pensare, non costruite in modo esclusivamente deduttivo, ma attraverso induzioni, ipotesi e analogie che hanno radici in «abitudini, tradizioni, ideali estetici o ideologie».[23]

All'urbanistica è spesso contestata l'assenza di una struttura scientifica, sino ad arrivare a ridurla ad una pratica discorsiva, a una contrattazione tra operatori o all'applicazione di più o meno buone tecniche da parte degli uffici urbanistici. Così facendo si toglie al piano la certezza dell'atto pubblico e lo si sottrae dall'ambito quantitativo del misurabile, banalizzando gli strumenti di valutazione e riducendo il più possibile l'ambito territoriale in cui applicare un'analisi di efficacia.

Tale perdita di senso si riflette sul concetto di democrazia e di consenso, alterando il rapporto tra cittadino e Stato. Parole come *legittimazione del piano*, *formazione del consenso*, *costruzione di servizi e di opere pubbliche* potrebbero perdere lo scopo principale per cui sono state originalmente utilizzate e successivamente raffinate. Senza accordi sul significato di "interesse generale" le politiche di *redistribuzione del reddito* attraverso investimenti diretti a favore di una parte sociale oppure la *costruzione di condizioni generali* dello sviluppo economico e sociale risultano disorientate.

Habermas avvia il suo discorso sul rapporto tra teoria e prassi ricordando come per i greci rendere i giochi sacri volesse dire inviare il *theoros*, che nella *theoria* (contemplazione) realizzava la sacralità dell'evento. Da qui il termine passò nella filosofia come contemplazione del *kosmos*:

> «La teoria presuppone già il confine tracciato tra Essere e Tempo, che - come dice Parmenide - fonda l'ontologia (...): essa riserva al logos un essente depurato dall'instabile e incerto, abbandonando alla doxa il regno del caduco. (...) La teoria penetra nella prassi della vita attraverso l'adeguamento dell'anima al movimento ordinato del kosmos: la teoria imprime la propria forma alla vita, si riflette nel contegno di chi si sottomette alla sua disciplina, nell'ethos».[24]

---

[22] Bragg, citato da Bridgman p. 107.
[23] Ibid., p.12.
[24] Habermas 1975 (1961/1968), pp. 3-4.

La scienza non può essere neutrale e l'etimologia rimanda alla funzione della teoria togliendo ogni ambiguità:

> «La teoria non era intesa alla formazione in quanto aveva liberato la conoscenza dall'interesse, ma viceversa in quanto derivava una forza pseudonormativa dal mascheramento del proprio vero interesse. (...) Nel contesto comunicativo della polis l'individuazione del singolo è tanto progredita che l'identità dell'IO isolato come un'invariante può formarsi soltanto identificandosi con leggi astratte dell'ordine cosmico. (...) Un tempo, quindi, la teoria confermava un mondo liberato grazie alla sola distinzione ontologica.»[25]

Una parte consistente della definizione disciplinare di urbanistica è nell'ecologia, senza confondersi nelle derive ecologiste, dichiaratamente contro la tecnologia e il progresso, spesso con sfumature pessimistiche e catastrofiche, ma soprattutto senza concrete conoscenze scientifiche. In questo senso rispetto ai temi precedenti risulta opportuno prendere in considerazione sia per l'impostazione generale, sia nello specifico dei concetti di scienza teoria e metodo, le tesi che Luhmann ha avanzato a proposito delle modalità con cui si rivolge l'ecologia al pubblico:

> «Il modo di lavorare della scienza si basa su una differenziazione di teoria e metodo, dove le teorie (cioè il programma di ricerca come risultato dei programmi di ricerca) esternalizzano i risultati interni del lavoro, quindi si riferiscono al mondo reale esperibile da ciascuno, ed i metodi applicano il codice, quindi provvedono a che i risultati possano essere ripartiti ai valori vero e non vero. (...) Le teorie rappresentano quindi l'apertura; i metodi, per contro, tramite l'esclusione di un terzo valore, la chiusura del sistema.»[26]

La teoria dell'urbanistica deve essere abbastanza ampia da contenere tutti gli aspetti coinvolti.

La sua ampiezza diviene garanzia di generalità e di validità. Per Luhmann la teoria dei sistemi è la teoria dell'interpretazione del sociale: il sistema sociale costituisce un'entità astratta e le relazioni tra le sue parti sono costituite da comunicazioni. Che altro è una relazione se non comunicazione? Alla base stanno alcuni sviluppi della biologia, o meglio della neurologia, ma qui interessa comprenderne il senso in termini urbanistici, anche se altre ricerche possono in qualche modo confortare questo genere di ipotesi, là dove si insiste sul concetto di comunicazione all'interno della natura, dunque dell'ambiente visto nella sua globalità e nelle sue relazioni con i sistemi viventi.

---

[25] Ibid., p. 8.
[26] Luhmann 1989 (1986), pp. 162-163.

Nel campo concreto dell'urbanistica, le trasformazioni del territorio sono sempre state viste come espressione del potere, ma negli Stati di diritto democratici il tutto è spostato verso un possibile progetto sociale e, in effetti, apre un altro filone tutto da esplorare. Si tratta di discutere in che senso i governi debbano essere intesi come espressione sociale e quindi anche su come intendere la definizione di interesse sociale nelle opere pubbliche, fino a discutere e a ridefinire quale meccanismo partecipativo possa mantenere costante la relazione positiva tra governo eletto e popolazione, quindi che genere di comunicazione debba essere contenuta nella partecipazione, aperta tra informazione, formazione e progettazione.

La conseguente aleatorietà e discrezionalità dei responsabili delle pubbliche amministrazioni nella "produzione di territorio" deve essere indirizzata sia con la definizione dell'interesse generale, dunque sviluppando l'etica e il senso dello Stato come espressione dell'interesse pubblico, sia con la scomposizione dei processi per poterli mantenere sempre orientati alla sostanza degli obiettivi, attraverso un sapiente uso di opportuni punti di controllo. Le fasi del processo urbanistico si devono allineare con quelle del processo reale di produzione del territorio attraverso sia la consuetudine di monitorare le trasformazioni territoriali anche come esiti della pianificazione, sia l'uso corretto delle tecnologie, affinché livelli di governo, competenze, piani generali e azioni settoriali si articolino in passaggi istituzionali, formalizzati e controllabili da tutti i gruppi sociali e di lavoro coinvolti.

Il vero nodo politico e sociale sta nei criteri scelti per esprimere il valore del territorio e dell'ambiente. All'interno di un simile contesto stanno i rapporti tra Stato e opere pubbliche, tra opere pubbliche e urbanistica, tra Stato e urbanistica. In questi rapporti ci si deve interrogare per ridefinire il significato del pianificare e le parti che giocano i piani urbanistici ai diversi livello di governo assieme a tutti gli altri strumenti di produzione del territorio.

Quasi venticinque anni fa Marino Folin indagava il tema delle *opere pubbliche come condizioni generali* e come capitale fisso sociale e concludeva:

> «Non è un caso, né un fenomeno congiunturale, né una situazione di ritardo se non si dà più un manuale né tantomeno trattato (né legge urbanistica nazionale se non "di quadro"): il più aggiornato di essi è costantemente sostituito dal codice di diritto civile e amministrativo, da atti di convenzione, da schemi di organizzazione del lavoro, da rapporti (di mediazione o di scontro) politici, da contrattazioni sindacali, dall'Archivio Edile. Non si dà oggi *forma* in grado di *comprendere* questi diversi aspetti: partiamo da qui».[27]

[27] Folin (a cura di) 1978, p. 62.

Dalle opere pubbliche e dalla funzione dello Stato, dalla produzione di territorio e dall'urbanistica: questi sono tuttora i diversi aspetti da cui partire.

1.7. Scienza e tecnologie

L'organizzazione delle attività umane sul territorio risponde a un complesso intreccio di finalità, dalla razionalità del sistema produttivo e dal soddisfacimento di parte delle domande sociali alle irrazionalità finanziarie e ai meccanismi della rendita. Le motivazioni e il significato dell'urbanistica possono essere interpretate come prodotto di una scienza? Emanuele Severino metteva in discussione la forza del binomio scienza e tecnologia, se diventa apparato interno a sistemi coerenti, che, oltre a quello giuridico ed economico, comprendono anche l'urbanistico:

> «Senza un sistema giuridico, economico, politico, burocratico, scolastico, finanziario, urbanistico, sanitario sufficientemente sviluppati, gli strumenti più potenti della tecnologia fisico-matematica non potrebbero funzionare. D'altra parte, nelle società industrialmente avanzate il tipo di regole secondo cui si costituiscono l'economia, la burocrazia, il diritto, il sistema scolastico, ecc., è sempre più simile al tipo di regole che presiedono alla formazione del sapere scientifico e alla sua applicazione all'industria. La scienza e la tecnologia scientifica si integrano dunque a quell'insieme di sistemi che rendono possibile il funzionamento degli strumenti portati alla luce dal sistema scientifico-tecnologico. (…)
> Nella sua essenza, questo Apparato è una struttura progettante (*ad-paratus, ad-parare*); ossia è una capacità -anzi la capacità massima che mai sia apparsa nella storia dell'uomo- di disporre dei mezzi che sono idonei allo scopo. (…). Ciò vuol dire che qualunque possa essere il fine assegnato dall'esterno all'Apparato, quest'ultimo possiede di per sé stesso un fine supremo: *quello di riprodursi e di accrescere indefinitamente la propria capacità di realizzare fini*.»[28]

I processi di produzione e di sviluppo sono processi essenzialmente tecnologici, tramite cui la realtà è trasformata in oggetti; la scienza e la tecnologia si trovano in una condizione da essere diventati strumenti di produzione e di gestione del potere. In questo processo si coalizzano il sistema economico, il sistema dei consumi e il sistema militare, l'informazione stessa diventa tecnologia per trasferire ricchezza, per definire e dirigere la produzione industriale e i consumi sociali. I nuovi obiettivi entrano in conflitto con gli obiettivi di liberazione dalla schiavitù del lavoro (l'uomo libero dei greci); l'ozio si trasforma abbandonando la riflessione, per divenire tempo libero, preda inerme dell'industria

[28] Severino 1988, pp. 39-40.

dell'intrattenimento, tempo da consumare con grande impiego di risorse derivate dal sistema scientifico e tecnologico, a scapito delle problematiche della sopravvivenza.

Come ulteriore perdita di capacità, lo stesso apparato industriale, liberato dalle ingerenze dello Stato (cioè della politica), pare meno interessato al profitto derivato dalla produzione e più attratto da quello più rapido e immediato derivato dalle speculazioni in ambito finanziario. Gli investimenti sono indirizzati a espandere la ricerca scientifica e la tecnologia verso queste strade trascurando le altre potenzialità: i flussi finanziari generano nuove posizioni di rendita che a loro volta indirizzano scienze e tecnologie tramite processi di autoalimentazione e di autoreferenza.

La questione non è ideologica ma di distribuzione delle ricchezze e di uso o di sfruttamento delle risorse sociali e ambientali.

La mancata comprensione del tempo e della limitatezza delle risorse assieme alla riduzione del mondo esterno a "cose", che dal nulla possono tornare al nulla, impedisce la comprensione delle finalità di questo disegno, anzi la stessa neutralità della scienza e delle tecnologie rivolte a soddisfare il consumatore proclamano continuamente l'assenza di ogni disegno: secondo questo punto di vista sarebbe proprio il consumatore a dettare le regole. Nel momento in cui si allontana la questione dell'essere, si negano le sue pulsioni vitali di vivente e di senziente, di ente unico e irripetibile, i cui bisogni richiedono soddisfazione nei tempi biologici della sua vita. In questo senso e solo in questo senso deve essere inteso lo spirito degli standard per i servizi in urbanistica, rivolti a garantire la costruzione di adeguate strutture sanitarie e ospedaliere, sportive e residenziali, di infrastrutture per la mobilità e di protezione ambientale. Non si tratta di negare la progettualità secondo tempi lunghi, ma di rendere efficiente ed efficace la spesa pubblica per dare risposta ai bisogni entro tempi definiti da quegli stessi bisogni: operare in tempi troppo lunghi significherebbe non rispondere.

L'organizzazione del territorio privata di un programma temporale rivela altri scopi, non più legati all'utilità, ma al processo costruttivo, la sua ultimazione dovrà essere giudicata in base al tempo trascorso, ai costi sostenuti e alle politiche che l'avevano sostenuta a scapito, magari, di altri investimenti. Una simile concezione di territorio astratto, di spazio infinito abitato da un uomo economico, senza altre pulsioni, è estraneo, alieno, lontano dall'esperienza collettiva; è ideologico e non verificabile.

L'urbanistica, nella visione generale di organizzazione delle attività umane sul territorio e di pianificazione dell'uso o dello sfruttamento delle risorse territoriali e ambientali, i cui cicli percorrono aria acqua e suolo, si occupa della vita dei cittadini e della qualità ambientale: per questo si possono e devono misurare gli effetti indotti dall'urbanistica nella rigenerazione degli elementi naturali e nel soddisfacimento dei bisogni umani.

È scienza, si esprime con teorie, si verifica nell'esperienza sul territorio.

L'urbanistica, invece, se tesa a disciplinare i comportamenti di alcuni, spesso solo i proprietari ancorché non più riuniti in una piccola cerchia oligopolistica, assume un aspetto diverso: si occupa solo della valorizzazione economica, che sovente coincide con l'edificabilità, delega alcuni particolari come la sicurezza ambientale, la qualità dell'aria delle acque e del suolo a conoscenze settoriali e a uffici esterni, senza nemmeno cercare di ricostruire un quadro unitario dei sistemi territoriali e ambientali.

L'urbanistica diviene allora tecnica, apparentemente e dichiaratamente neutrale, ma forse diviene soltanto mezzo e strumento per produrre: è tecnologia e non si pone problemi di comprensione ma solo di consenso. La visione riduttiva è settoriale e si basa su un mondo "sistema di oggetti", la cui esistenza è anonima e astratta, numeri che si rincorrono in una ragioneria formale, forme o emblemi di poteri. L'urbanistica attraverso un processo riduzionistico diviene una delle tante tecnologie necessarie all'apparato scientifico-tecnologico della produzione industriale: la *città guscio produttivo*, la *città fabbrica*. È dunque nella metafora della città fabbrica e nel riduzionismo a una tecnologia della pubblica amministrazione che emerge la contraddizione tra macchina e dominio. L'urbanistica, dopo un lungo periodo avviato negli anni Sessanta con gli *advocate planner* e con le politiche di riequilibrio territoriale, si ritrae dal sociale, affrontando altri temi e tenendo rigidamente separati i singoli aspetti dell'antropizzazione del paesaggio naturale, che rispecchiano fedelmente l'organizzazione delle attività umane.

In questo riduzionismo l'urbanistica perde la sua modernità. Le difficoltà di azioni pubbliche, che si sono confrontate e scontrate con la forza dei poteri economici e del mercato, non deve portare alla rinuncia dell'uso pieno e consapevole delle tecnologie attivate nella seconda rivoluzione industriale. Come mise in evidenza Koyré, queste in tempi brevissimi hanno cambiato la dimensione della precisione nei processi produttivi:

> «Ed è con la presa di possesso della teoria sulla pratica che si potrebbe caratterizzare la tecnica della seconda rivoluzione industriale, per servirci dell'espressione di Friedmann, quella dell'industria neotecnica dell'età dell'elettricità e della scienza applicata. Con la loro fusione si caratterizza l'epoca contemporanea, quella degli strumenti che hanno la dimensione di officine, e di officine che hanno tutta la precisione di strumenti.»[29]

L'urbanistica sembra incapace di rispondere, se non negativamente, a questa trasformazione: la produzione del territorio opera in tempi troppo lenti. Alla debolezza della ricerca scientifica nell'urbanistica privata da motivazioni politiche

[29] Koyré 1967, p. 111.

condivise o sostegni economici, consegue l'ingovernabilità dell'universo del pressappoco, cioè del territorio e dell'ambiente.

Se si ripercorre la letteratura dell'urbanistica italiana si trova un continuo variare di temi, dagli standard al fabbisogno di abitazioni, dall'espropriazione al riformismo, dagli stili alle generazioni, dal carattere vincolistico o liberistico, senza che sia mai raggiunto un risultato o che si attivino controlli e monitoraggi per soppesare pro e contro delle ipotesi avanzate. La questione, non solo italiana, sta nella contraddizione tra gli sforzi dedicati a raffinare definizioni di grandezze e di misure senza una visione generale: le impronte ecologiche delle città e degli Stati e la quantità di persone sottoalimentate nel mondo, la velocità dell'urbanesimo mondiale, i costi diretti e indiretti e le patologie territoriali con i correlati indici di mortalità e di morbilità. In questo universo del pressappoco non si valuta direzione e efficacia degli investimenti tecnologici, non si prendono in considerazione le dimensioni dei fenomeni sociali legati a questi modelli di trasformazione (ma si possono ancora chiamare "modelli di sviluppo"?), non si mette in discussione la lentezza delle decisioni. Le misure delle trasformazioni ambientali indotte dall'urbanesimo sembrano non essere mai sufficientemente precise per modificare politiche e processi di antropizzazione del pianeta, né per approfondire discussioni sulle politiche e sulle modalità di governo delle trasformazioni territoriali, né per attivare seri processi di controllo degli impatti ambientali.

L'alternativa tra progetto e destino non è altro che l'alternativa tra un progetto territoriale consapevole delle valenze sociali e democraticamente costruito e il destino di città duali e conflittuali, accettazione ed esito di un disegno estetico e tecnico.

La capacità di capire il valore del suolo non passa più attraverso le definizioni classiche di valore d'uso e di valore di scambio, di profitto o di rendita assoluta e differenziale: si compone forse di queste voci ma assume una dimensione internazionale e si basa sulla capacità di intermediazione e di indirizzamento dei flussi finanziari. La supremazia di tecnologie private dal controllo politico nella prospettiva dei cambiamenti dimensionali delle città e di un pianeta sempre più urbano spingerà sempre di più la divisione tra ricchi e poveri, tra città del benessere e dell'intrattenimento e città senza qualità: luoghi e spazi incommensurabili, così separati quanto mai nel passato si era sperimentato.

Questo processo di distribuzione squilibrata delle risorse è ben ricostruibile in molte attività, secondo processi che sostanzialmente costruiscono posizioni di quasi rendita, capaci di orientare i processi economici grazie allo spostamento di investimenti da un settore all'altro alla ricerca di rapida remuneratività degli investimenti, poiché non importa la risposta ai bisogni sociali, quanto la redditività e il controllo finanziario. In questa dimensione la sofferenza di un miliardo di persone senza acqua o di un altro miliardo di persone che abitano baracche

sono pure astrazioni senza urgenza, la cui soluzione sarà trovata da altri, in un futuro che si finge possa essere prossimo.

1.8. Tecnologie appropriate per trasformazioni territoriali e ambientali sostenibili

Le discipline che si occupano delle trasformazioni del suolo e della costruzione delle opere di supporto alle attività umane debbono intrecciarsi con le discipline che si occupano della conoscenza del pianeta Terra, delle coltivazioni legnose e agricole, degli allevamenti zootecnici, delle riserve naturali in una visone unitaria e generale delle risorse e dei valori.

L'urbanistica, in altre parole, deve misurarsi e svilupparsi come scienza e teoria, come metodologia e tecnologia con la conoscenza dell'ambiente e dei cicli "aria-acqua-suolo": l'urbanistica nella sua accezione ampia di pianificazione urbana e territoriale deve *ora e per necessità* confrontarsi e integrarsi con l'ecologia. Poiché gli ultimi decenni dell'urbanistica sono stati connotati non solo dalla rapida e violenta successione di urbanesimo, di industrializzazione e di terziarizzazione ma anche da sforzi sistematici di pianificazione, è necessario, ora più che mai partire dal bilancio concreto di queste esperienze per promuovere lo sviluppo disciplinare, per porre correttamente la questione urbana e la questione ambientale e cercare le possibili soluzioni. Nel particolare caso italiano, per fare un esempio, non è prioritario darsi una ragione sul distacco tra la previsione della pianificazione paesistica del 1939 e la sua formalizzazione istituzionale del 1985, quanto passare, ormai dopo vent'anni, ad una sua applicazione "normale" e generalizzata su tutto il territorio, costruendo e rafforzando l'integrazione ai temi generali del riordino ecologico ed urbanistico con l'obiettivo di salvaguardare la rigenerazione dell'aria, dell'acqua e del suolo[30]. Non più alcuni piani regolatori locali, a Siena piuttosto che a Lodi, ma in tutti i piani attraverso una condivisione di strategie internazionali, nazionali, regionali e provinciali.

Se l'uso di tecnologie appropriate per la protezione dell'ambiente richiede la comprensione dei meccanismi messi in atto dall'apparato scientifico-tecnologico, il riordino ecologico ed urbanistico necessita sia della capacità di cogliere l'unità ambientale nella molteplicità con cui interagiscono le singole componenti, sia della messa a punto di requisiti e condizioni per non rendere disumana la civiltà della tecnica[31].

---

[30] Si veda anche in questa direzione il saggio di Oliva "Urbanistica ed ecologia", in: Campos Venuti, Oliva (a cura di) 1993, pp. 201-219.

[31] Su civiltà e cultura della tecnologia: Severino 1978.

Ecco perché la politica deve garantire alla ricerca scientifica e tecnologica un'autonomia da quell'apparato produttivo in modo da trovare possibili risposte, ecco perché questo percorso logico riporta in primo piano l'importanza delle università nello sviluppare i riferimenti conoscitivi e le possibilità operative e nell'adeguare la formazione professionale, non solo per architetti, ingegneri e urbanisti, ma per tutte le professioni direttamente coinvolte nelle trasformazioni ambientali. La tecnologia è applicazione di scoperte scientifiche ed è finalizzata al raggiungimento di fini pratici. In quest'accezione, seppure già intuita nel passato, trovò applicazione estesa alla fine del Settecento in Inghilterra avviando così la rivoluzione industriale. Assai prima che tutto questo fosse possibile, alcuni filosofi avevano già intuito la parte che le macchine potevano avere nella liberazione dalla schiavitù indotta da lavori non degni di un essere umano libero: in Grecia Aristotele e molto tempo dopo in Inghilterra e in Italia, con Francis Bacon e con Giordano Bruno.

La crescita scientifica moderna a partire dall'Illuminismo è stata ampliata con la diffusione dei centri di ricerca e di formazione universitari. Questo ha significato tra l'altro l'approfondimento delle scienze delimitando i campi disciplinari, operando con metodi rigorosi, ma con il rischio di non comprendere le implicazioni intersettoriali e gli impatti che ne derivavano. In questo processo della modernità la perdita dell'unitarietà e dell'interdisciplinarietà che deve permeare la cultura critica e riflessiva poteva allontanare una visione etica, soprattutto se accompagnata dall'ignoranza circa l'origine degli interessi che orientano la ricerca. La macchina o il macchinismo e la tecnologia sono le premesse per la liberazione dalla fatica, ma aprono anche un altro versante che accresce timori. All'inizio della rivoluzione industriale i timori si espressero nell'astio contro le macchine e la produzione industriale come fonte di disoccupazione (la visione *luddista*). Assai dopo, dopo la seconda guerra mondiale, emerse la potenza della tecnologia fine a sé stessa, mero strumento, ma fondamentale, per accrescere il potere nelle sue diverse forme: il potere militare, il potere economico e il potere civile (il *complesso militare-industriale* di cui parlò Dwight D. Eisenhower nel discorso di addio alla nazione del 1961). Proprio per queste ragioni la tecnologia pone e comporta questioni di etica e, dunque, la necessità di una fondazione culturale nuova capace a livello sociale di produrre anche emancipazione e riflessione critica contro le facili scorciatoie che indicano la tecnocrazia come forma di gestione del potere.

La tecnologia riguarda allo stesso tempo lo studio teorico dei problemi della tecnica e lo studio dei procedimenti tecnici e dei macchinari utilizzati nell'ambito della produzione industriale in generale o della produzione di beni e servizi. Se con il termine greco si comprende il "*trattato sistematico*", nella società attuale si dà il significato di passaggio da teoria a prassi attraverso la stessa codificazione delle scienze in discipline e la formalizzazione in settori particola-

ri. Se la tecnologia sarà indotta a mantenere dunque un intimo legame con la scienza e questa a sua volta sarà capace di esprimere teorie verificabili o falsificabili, discutibili eticamente e politicamente, allora e solo allora si potrà disporre di strumenti intellettuali incisivi nell'interpretazione e nel governo delle trasformazioni urbanistiche e ambientali.

È proprio a partire dalla comprensione di questi significati *nell'ambito dell'urbanistica* che il tema delle *tecnologie* deve essere ampliato: si tratta di sviluppare sia il versante delle tecniche urbanistiche, sia quello della realizzazione delle opere.

Dal punto di vista operativo, dell'efficacia e dell'efficienza delle applicazioni si devono definire alcuni prerequisiti, come necessità per superare sia le posizioni demagogiche di certo *ecologismo*, sia l'invocazione approssimata di tecnologie applicabili, aspetti frequenti e di facile presa. Tali aspetti riguarderanno in primo luogo la delimitazione degli oggetti di studio con l'individuazione ragionata delle possibili relazioni ambientali e di contesto, utilizzando una codificazione condivisa e stabile nel tempo delle grandezze per descrivere i fenomeni in essere e in divenire e delle relative unità di misura. La certificazione dei dati richiede una descrizione accurata delle modalità di misura, un processo essenziale sia per monitorare le dinamiche dei fenomeni indotti dagli interventi, sia per la valutazione dei progetti e del loro impatto ambientale attraverso analisi *prima* (*ex-ante*) e *dopo* (*ex-post*) la loro realizzazione e durante il loro naturale ciclo di vita (*on-going*).

È necessario iniziare dalle priorità ambientali, che derivano da un approccio conoscitivo dell'ecologia applicata allo stato dell'ambiente, e da quelle urbanistiche, che derivano da un approccio disciplinare delle modalità operative degli strumenti urbanistici e delle opere pubbliche, fondamenta dell'organizzazione territoriale. Sul primo versante delle priorità ambientali si deve operare sulle strategie, valutandone i possibili e prevedibili impatti, analizzando le normative e le modalità di intervento assieme ai criteri di programmazione e realizzazione delle opere, mentre sul secondo versante delle priorità urbanistiche si dovranno approfondire e unificare le tecniche di valutazione, che ormai fanno parte di procedure ormai consolidate: valutazione di impatto ambientale strategico per piani e programmi urbanistici, studi di impatto ambientale e valutazione di impatto ambientale per progetti rilevanti di infrastrutture o insediamenti, valutazione di incidenza per le aree di valore ambientale. Con tali tecniche si valutano le relazioni tra ambiente e trasformazioni in modo da adottare misure adeguate di mitigazione e di compensazione. Tuttavia, nonostante tali importanti ammodernamenti delle tecniche urbanistiche, pare essere troppo diffusa l'ignoranza degli impatti indotti da trasformazioni capillari, legate allo sfruttamento delle risorse naturali e all'urbanizzazione. Gli effetti cumulativi di tali opere, apparentemente di piccole dimensioni ma frequenti, si leggono in fenomeni di grandi

dimensioni a livello di consumo del suolo, di variazione climatica locale e in aree vaste, di contaminazione e di riduzione delle capacità di metabolizzazione, di capacità di rigenerazione del sistema aria acqua suolo.

La questione disciplinare dell'urbanistica ha riflessi e relazioni anche forti nei campi dell'architettura e dell'ingegneria per quanto riguarda sia l'edilizia residenziale e produttiva, sia la costruzione e manutenzione delle opere pubbliche. Per trattare la questione disciplinare si ritiene essenziale riesaminarne i fondamenti nei diversi aspetti dei contributi alla sua definizione, alle formulazioni teoriche e alle applicazioni con particolare riferimento alla situazione italiana e alle implicazioni legislative e normative, ma sempre avendo presente una visione generale attraverso contributi internazionali. L'analisi non si conclude negli aspetti disciplinari e teorici, ovviamente, ma si dilata e si ramifica allargandosi verso la più vasta questione ambientale e indirizzandosi nel dettaglio di settori specifici come la mitigazione e la compensazione degli impatti delle trasformazioni sulla qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, trattando la gestione dei rifiuti, il metabolismo e le impronte ecologiche di città e territori, in quanto il fine ultimo non può essere l'accumulazione di capitali ma la qualità della vita.

Contraddizioni e conferme forniranno contributi per evidenziare percorsi positivi e propositivi e per formulare una teoria generale dell'urbanistica, capace di rispondere alle complesse tematiche implicite nelle trasformazioni territoriali e ambientali, sociali ed economiche.

2. Definizioni di urbanistica

Per alcuni aspetti l'urbanistica è una disciplina giovane.

È naturale quindi che il linguaggio urbanistico sia di recente formazione. Parte della nomenclatura specifica, ora in uso corrente, è posteriore alla metà del diciannovesimo secolo, ma nelle varie lingue ha assunto significati diversi e ultimamente sono stati introdotti nuovi concetti e nuovi termini, anche se, purtroppo, senza approcci generali e condivisi.

L'uso di nuovi vocaboli fu introdotto quando, di fronte alla rapidità e all'entità delle trasformazioni sociali e urbane, si rese necessario intervenire sistematicamente per adeguare le vecchie strutture alle nuove esigenze. Nello sforzo di forgiare una disciplina scientifica ed autonoma a cui far ricorso per studiare i fenomeni urbani, per interpretarli e dirigerne lo sviluppo furono introdotti neologismi e adattate parole usate in altre discipline[32].

Non sarebbe corretto, però, trascurare un inquadramento più generale, che permette di comprendere alcune peculiarità dell'urbanistica: nella seconda metà dell'Ottocento tante altre discipline trovarono sistemazione scientifica, dalla pedologia all'ecologia, per rimanere sempre in ambiti territoriali. Se la pedologia e l'ecologia aprirono campi nuovi della conoscenza, prima solo intuiti e da pochi, la specificità dell'urbanistica consiste nell'essere stata praticata sin dall'antichità da apparati organizzativi, da apparati amministrativi prima ancora che da pubbliche amministrazioni. Se è nota l'ipotesi che il bisogno di regolamentare l'uso delle acque abbia spinto alla formazione di ordinamenti giuridici superiori nell'antichità dalla Mesopotamia alla Cina, meno diffusa, ma altrettanto verosimile, è l'ipotesi che la stessa costruzione delle prime città da Ebla a Ur e Uruk abbia dovuto richiedere analoghi apparati giuridici attuati da squadre specializzate di funzionari, con compiti escutivi e attuativi, ma non decisionali.

Nonostante successivi approfondimenti delle conoscenze storiche e la sempre più diffusa pratica urbanistica obbligata da prescrizioni legislative, le visioni particolari tese tra arte, tecnica e politica non sono riuscite a fondersi in una visione ampia e generale: forse è proprio questo aspetto, questa mancanza di chiarezza del campo disciplinare che ne fa una disciplina giovane, obbligata però a confrontarsi sempre di più sugli aspetti tecnici operativi che la legano alla pubblica amministrazione.

---

[32] Sullo sviluppo del linguaggio urbanistico si veda Enc.: Astengo, 1966, coll. 544-547.

Nella definizione stessa persistono ambiguità di fondo, per cui di volta in volta è vista come appendice di ingegneria o di architettura, oppure è rivendicata dall'economia o dalle scienze politiche e sociali. Questa ambiguità ricompare nei dibattiti e nelle discussioni che accompagnano lo studio e l'adozione dei piani urbanistici, mettendo di volta in volta in sterile contrapposizione elementi eterogenei, dimenticando volutamente i bisogni della popolazione. I dizionari e le enciclopedie ovviamente non costituiscono e non rappresentano compiutamente quella che si dovrebbe chiamare la «cultura urbanistica», anche in considerazione del mantenimento del limite cronologico agli anni Settanta. La loro analisi offre comunque occasione per riflessioni ancora attuali e sufficientemente nitide per capire quanto questa ambiguità di fondo ancora limiti l'azione urbanistica, tenuta sempre in bilico tra scienze sociali, giurisprudenza, tecniche amministrative, tecnologie ingegneristiche e creatività dell'architettura.

Come primo momento di conoscenza è interessante desumere da queste fonti gli elementi controversi e contrastanti e quelli accettati, proprio perché i dizionari e le enciclopedie sono gli elementi di consultazione più frequenti, scritti da specialisti che, nonostante le finalità divulgative, offrono in ogni caso osservazioni di grande interesse. Ai dizionari e alle enciclopedie si ricorre proprio per avere informazioni non tecniche e sintetiche e su di essi si affina la parte consistente del substrato culturale collettivo.

La consapevolezza della coscienza collettiva sarà però a tutti gli effetti ricavabile da altre considerazioni, desunte in parte dai contenuti delle leggi, dai dibattiti giudiziali e dalle sentenze, in parte dallo stato del territorio, le cui trasformazioni sono prove evidenti della sensibilità urbanistica verso l'ambiente. Dalla combinazione tra questi due aspetti, la norma e la prassi, si potrà comprendere nel concreto l'assenza di un "significato normale" accettato tra gli urbanisti e la conflittualità, non ingenua né banale, che li separa.

2.1. Cultura urbanistica in dizionari ed enciclopedie in Italia

Il primo a registrare il termine urbanistica è Alfredo Panzini (1939) nel *Dizionario moderno delle parole che non si trovano nei dizionari comuni*. La definizione, a metà strada tra scientificità e arguzia, segna la comparsa ufficiale dell'urbanistica nella lingua dei dizionari italiani: «Tecnica e arte della disposizione a zone, specie nelle grandi città», aggiungendo subito dopo che «a furia di urbanistica, se i nostri vecchi tornassero al mondo, non riconoscerebbero più le loro città». In essa quindi sono compresi il concetto dell'azzonamento e del campo specifico di intervento limitato alle grandi città, imputando all'urbanistica più che il miglioramento igienico e l'adeguamento alle nuove necessità, la perdita di identità delle città.

Per Fernando Palazzi (1940) l'urbanistica riguarda solo le abitazioni nelle grandi città; per Policarpo Petrocchi, ancora nell'edizione del 1954, l'urbanistica non esiste; Nicola Zingarelli (1960) la identifica con l'ingegneria civile che si occupa della sistemazione dei *moderni* aggregati urbani (e non di quelli più *antichi*?); nel *Dizionario Garzanti della lingua italiana* (1965) l'urbanistica è definita come «la tecnica e l'arte della sistemazione razionale degli agglomerati urbani in base a piani regolatori che hanno per scopo di assicurare favorevoli condizioni di vita e di lavoro alla popolazione». Sono quindi messe in evidenza le finalità dell'urbanistica, dilatandone il campo d'intervento anche ai luoghi di produzione e citando, forse per la prima volta, il piano regolatore come lo strumento istituzionale di cui si dispone per disciplinare lo sviluppo urbano, ma ciononostante resta "arte e tecnica".

Nel *Grande Dizionario Enciclopedico* (1962) la voce urbanistica è stata scritta da Giorgio Rigotti, urbanista di professione e autore di un manuale di urbanistica[33]. Egli osserva che la disciplina dell'urbanistica ha subito una trasformazione o evoluzione: tradizionalmente si usava solo per le città dal punto di vista volumetrico e compositivo, invece nell'accezione moderna si deve intendere come l'arte e la tecnica di organizzare città e territorio in funzione della vita della collettività. In questi dizionari i termini *piano* e *pianificazione* non sempre sono citati, ma quando lo sono, ne viene data generalmente l'accezione economica: così Panzini, sotto piano fa riferimento al piano quinquennale per lo sviluppo economico russo del 1928-1933; così nel *Dizionario Garzanti della lingua italiana*, per quanto non si escluda che la pianificazione possa essere applicata in altri campi; così nel *Grande Dizionario Enciclopedico*. Solo nel *Lessico Universale Italiano* sotto *pianificazione* si registra anche il significato di organizzazione dell'uso del territorio. I limiti di queste definizioni non permettono di fare piena luce sul significato corrente di urbanistica, se

[33] Rigotti, 1974 vol. I, 1952 vol. II, 1973 (1947-1952).

non come qualcosa che si occupa delle città, né sui rapporti tra questa e il resto del territorio, rapporti che possono anche esprimersi come un'eventuale contrapposizione tra urbanistica e pianificazione, oppure tra «arte e tecnica» e un'altra disciplina, non esattamente circoscritta, che si interessa dell'organizzazione dell'uso del territorio. La consultazione delle enciclopedie più importanti permette approfondimenti con documentazione ampia e materiale sufficiente per poter esprimere delle prime valutazioni e proseguire la ricerca con corrette motivazioni, ma le diversità delle risposte non risolvono dubbi ed ambiguità.

Nell'*Enciclopedia Italiana*[34] le voci generali che riguardano l'urbanistica sono essenzialmente tre: *città*, *piano regolatore* e, ovviamente, *urbanistica*; mentre i termini *piano* e *pianificazione* sono riferiti espressamente all'economia[35]. Nella voce *urbanistica* Luigi Piccinato ha scritto che «il fine pratico dell'urbanistica è quello di dettare norme per l'organizzazione e il funzionamento di una vita urbana che sia a un tempo bella, sana, comoda ed economica»: la città è dunque il centro dell'interesse secondo criteri artistici, igienici, sociali ed economici, in maniera radicalmente innovativa rispetto al passato[36]. La tesi di Luigi Piccinato si fonda su quattro osservazioni: il mutamento del concetto di distanza con l'innovazione dei trasporti pubblici e privati, dall'innovazione urbanistica di Parigi, Vienna e delle città giardino inglesi, dall'innovazione concettuale dell'approccio all'urbanistica, della lentezza dell'adeguamento della cultura amministrativa. *In primo luogo*, quindi, l'espansione dell'industria e dei trasporti collettivi e privati che ha mutato i rapporti produttivi e il concetto di distanza su cui si basavano le città. Mentre prima del XIX secolo gli interventi sulle città si fondavano sulla cultura rinascimentale, le innovazioni dell'età industriale rendono necessaria la soluzione di questa continuità. *In secondo luogo*, il nuovo modo di concepire la città è dimostrato in Francia dalle trasformazioni parigine attuate da Napoleone III e da George Eugène Haussmann (1851-1870); in Austria dalla costruzione di edifici pubblici, privati e parchi lungo il Ring in sostituzione delle vecchie mura e dei bastioni (1855-1880) e dagli studi di Camillo Sitte ed infine, in Inghilterra dalla costruzione della prima città giardino a Letchworth (1904). *In terzo luogo*, i criteri operativi adottati fanno ritenere che l'urbanistica in senso moderno si discosti decisamente dal passato perché significa inquadramento globale della città e non soltanto cultura architettonica edilizia e tecnica. Gli elementi che la contraddistinguono sono individuabili nello studio storico dello sviluppo urbano, anche attraverso l'analisi dei piani precedenti,

---

[34] Edita tra il 1929 e il 1937 con successivi aggiornamenti.

[35] A queste voci possono poi esserne aggiunte altre, come urbanesimo e le singole città, da cui si possono trarre altri elementi interessanti di studio.

[36] Enc.: L. Piccinato 1937, vol. XXXIV, p. 768. Per quanto segue si tenga presente che l'articolo urbanistica riguarda solo la materia e gli elementi che servono allo studio e all'elaborazione dei piani urbanistici, mentre sotto la voce città nel paragrafo sulla città ottocentesca e moderna Luigi Piccinato scrive delle origini dell'urbanistica moderna.

in cui è riconoscibile come le forze economiche e politiche abbiano trovato una mediazione al loro interno e con la realtà fisica; nell'approfondimento dei problemi igienici, la cui trascuratezza era la principale causa di morbilità e mortalità nelle città speculative; nella conoscenza del territorio, ricavata dai dati statistici, con cui è possibile valutare le scelte dei piani e la loro adeguatezza alle problematiche studiate. Per chiudere, *in quarto luogo*, Luigi Piccinato osserva che nonostante questi elementi fossero ormai pacificamente affermati già negli anni Trenta, purtroppo gli strumenti legislativi antiquati e la debolezza, anche culturale, della forza amministrativa non permettevano di affrontare nella regione e nella politica nazionale il problema urbano integrato con l'economia del territorio circostante, lamentando così la mancanza di una legge generale per l'urbanistica italiana.

Alla voce *piano regolatore* Gustavo Giovannoni pare confermare l'impostazione generale data da Luigi Piccinato, ma in realtà se ne discosta, ribadendo ancora il solido binomio di tecnica e arte:

> «La sistemazione edilizia di una città e la previsione del suo sviluppo futuro rappresentano il tema del piano regolatore, cioè l'opera concreta della tecnica e dell'arte urbanistica.»[37]

Alla seconda appendice dell'*Enciclopedia italiana* (1949) spetta il compito di fare i conti con le innovazioni introdotte dalla "Legge Urbanistica" del 1942 in l'Italia, ma su due piani sfalsati. Il piano principale è offerto con l'aggiornamento della voce *piano regolatore*, scritto da Ludovico Quaroni, che tratta della disciplina, mentre su un piano secondario Giovanni Astengo svolge nella voce sul *piano territoriale di coordinamento*, messa in seguito a quella di Quaroni, le innovazioni legislative e tecniche e in particolare l'aspetto del diritto che estende il campo di intervento dell'urbansitica a tutto il territorio nazionale con il piano territoriale e a tutto il territorio comunale, edificato e non edificato, di tutti i comuni con il piano regolatore, mettendo da parte l'azione discrezionale con cui ci si pianificavano sole le aree di espansione edilizia di alcune città. In riferimento alla disciplina Quaroni scrive di quelli che dovrebbero essere i compiti dell'urbanistica e del contenuto del piano urbanistico, svolgendo il tema dei rapporti tra architettura e urbanistica e sostenendo che, ampliandosi l'interesse dell'urbanistica dalla città al territorio, sono stati riportati «i problemi dell'architettura alla loro vita primitiva»[38]; se da un lato l'urbanistica si deve fondare sulle ricerche sociali, cioè sulla codificazione dei comportamenti attraverso la sociologia e sulla pianificazione economica e politica, dall'altro il piano regolatore urbano diviene opera di architettura, redatto dai tecnici edilizi (gli architetti?), a cui spetta quindi il progetto artistico della città.

---

[37] Enc.: Giovannoni 1935, p. 120.
[38] Enc.: Quaroni 1949, appendice 2, vol. 2, p. 539.

All'architettura è così offerta la possibilità di sfruttare «questo conquistato senso umano dello spazio»[39], di poter «trattare di nuovo la città come un'opera d'arte», poiché:

> «Una città, architettonicamente, è un insieme di edifici: e i rapporti fra un edificio e l'altro non possono essere cristallizzati in una legge, né possono essere stabiliti da un superficiale piano (...). Secondo questa tendenza l'ideale da raggiungere è che una casa possa sorgere accanto all'altra, organicamente, come dettano le esigenze del luogo e delle persone: si tratta solo di eliminare tutte le forze esterne -dalla speculazione edilizia fino al disinteresse di chi redige un piano regolatore- che possono opporsi al legittimo desiderio di un uomo qualsiasi.»[40]

Nel terzo aggiornamento all'*Enciclopedia Italiana* pubblicato nel 1961 è nuovamente Luigi Piccinato ad affrontare lo sviluppo dell'urbanistica:

> «se la sfera dell'urbanistica si è vieppiù allargata passando dai termini della pianificazione urbana a quella della pianificazione rurale ed infine a quella dei piani regionali (...), si può affermare che oggi essa si è diluita fino a quella più generale dell'organizzazione di tutto il suolo (...). L'urbanistica dunque nelle sue varie manifestazioni, città, porti, edilizia, agricoltura, reti stradali, istituzioni, ecc., tende storicamente ad essere considerata una espressione -poeticamente più o meno raggiunta- della cultura di una società.»[41]

In contrasto con Quaroni, Luigi Piccinato puntualizza il significato dell'evoluzione della disciplina: se da una parte è vero che l'urbanista è uomo politico, dall'altra parte non è esatto far coincidere pianificazione economica e urbanistica. Si tratta invece di collaborazione con obiettivi comuni tra diverse discipline, tra le quali anche la sociologia: «in realtà, dunque, i due fatti si integrano e si completano: né è pensabile una pianificazione economica che non si risolva in una pianificazione urbanistica»[42]. Dall'esperienza degli ultimi trent'anni si è appreso che l'urbanistica «ha per fine strumentale quello di fissare un programma dell'uso del suolo, precisandone le destinazioni»[43]. Gli elementi fondamentali di questo programma per Luigi Piccinato attuarsi con un programma a scadenze temporali di esecuzione delle opere. La consapevolezza della necessità del programma con i tempi di attuazione costituisce il punto fondamentale: è la consapevolezza che il piano è *solo una parte* di un processo di produzione del territorio. Infatti, un piano, per quanto possa essere studiato bene, se non è pensato in termini attuativi, non

---

[39] Ibid.
[40] Ibid.
[41] Enc.: L. Piccinato 1961, appendice 3, vol. 2, p. 1037.
[42] Ibid.
[43] Ibid., p. 1038.

serve e può essere stravolto da azioni intraprese in tempi diversi (così, si può aggiungere, come è successo per la realizzazione dei quartieri di edilizia popolare, in cui le attrezzature sociali, pur essendo previste dal piano, sono state costruite solo in un secondo tempo sotto la spinta delle lotte popolari). Sia nella redazione del piano, sia durante la sua attuazione sono previsti i conflitti fra le iniziative dei singoli e dei gruppi e gli interessi collettivi: questo costituisce il «tema di fondo senza la soluzione del quale non è possibile operare le scelte (…) che costituiscono la base di ogni pianificazione»[44].

Pochi anni dopo, nel 1966, nell'*Enciclopedia Universale dell'arte* fu pubblicato quello che a tutt'oggi resta il più complesso articolo sull'urbanistica contenuto in una enciclopedia. Il saggio, ampiamente corredato di illustrazioni, fotografie e note bibliografiche, è composto da tre parti: nella prima è analizzato il significato di urbanistica e di città; nella seconda la trasformazione dello spazio urbano nella storia, fino all'individuazione delle fonti della concezione moderna della pianificazione e delle diverse tendenze; infine nella terza parte sono indicate le prospettive future. Astengo riconosce l'urbanistica come «la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico»[45], sia per quanto riguarda la città esistente e la sua espansione, sia per la fondazione di nuovi nuclei urbani, sia per gli elementi di raccordo tra gli aggregati urbani e tra questi e l'ambiente naturale. Egli ritiene che la trasformazione dell'urbanistica risulti attraverso successive fasi, prima con il superamento dell'arte urbana -cioè della composizione architettonica di un insieme di edifici- poi con il superamento della normativa edilizia e dell'ingegneria stradale, fino ad essere considerata disciplina autonoma che si occupa della città e del territorio urbanizzato. Nel processo di sviluppo della disciplina, l'ultima e attuale fase è quella della pianificazione urbanistica, il cui strumento è la successione di piani a diverse scale di intervento: il singolo insediamento, un territorio vasto o una regione.

Se già tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento, prosegue Astengo, furono pubblicate le opere di fondazione della disciplina specifica ed autonoma dell'urbanistica, è soprattutto con il piano di Amsterdam, redatto tra il 1928 e il 1935, che ha inizio la nuova pianificazione urbanistica[46]:

> «La definizione di arte e tecnica della costruzione della città, per lungo tempo accettata come semplice parafrasi dello Städtebau, suonava come simmetrica della definizione accademica dell'arte e tecnica della costruzione di edifici (...) e denunciava, con tale parallelismo, una posizione concettuale che riteneva l'urbanistica coin-

[44] Ibid.
[45] Enc.: Astengo 1966, vol. 541.
[46] Ibid., L'evoluzione di urbanistica è desunta dalle indicazioni date in diversi punti del saggio. Cfr. col 547 per il superamento arte e tecnica: col. 544 città e territorio urbanizzato; coll. 599-602 Amsterdam; col. 604 per la pianificazione urbanistica.

> cidente sostanzialmente con la stessa architettura, salvo, se mai, le differenze di scala, come se si trattasse di una particolare categoria di architettura in grande, ricadendo così nell'ormai inattuale definizione, di arte urbana; al tempo stesso tale definizione, assegnando all'urbanistica una ibrida natura di arte e tecnica, apriva una lunga serie di equivoci e di dispute sulla priorità dell'arte sulla tecnica o della tecnica sull'arte o del modo di accompagnare e di adattare l'una all'altra.»[47]

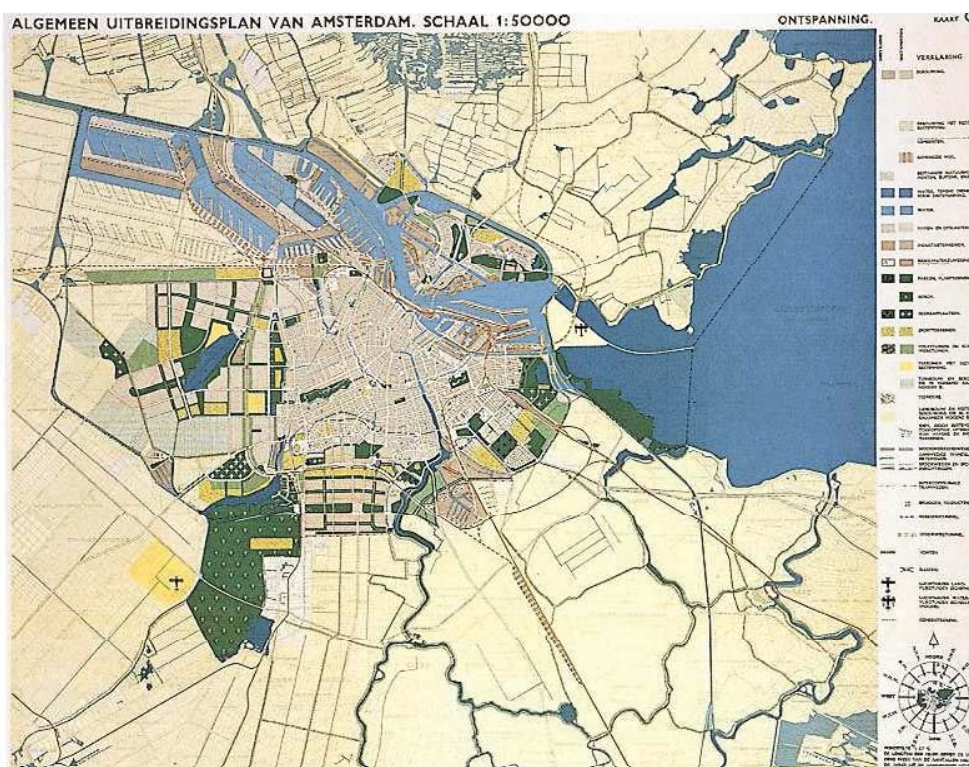



Figura 4: Amsterdam Piano di Cornelis van Eesteren 1924 (Fonte: EFL-STICHTING).

La differenza di prospettiva con i saggi di Luigi Piccinato è evidente nella scelta della limitazione dell'urbanistica allo studio e alla panificazione della città; il discorso di Astengo appare centrato maggiormente sulla etimologia e quindi sulla derivazione dal fenomeno urbano: l'organizzazione del territorio è basata sulla città e *urbanistica* diviene aggettivazione di pianificazione, mentre per Luigi Piccinato

[47] Ibid., col. 547. Il rimando contenuto nel testo alla voce architettura dell'Enciclopedia Universale dell'Arte ha forse significato più profondi di quanto appaia. L'autore è infatti Bruno Zevi, sostenitore dell'urbatettura, cioè di una scala di analisi e di intervento architettonico a livello urbano.

l'uso di tutto il suolo costituisce oggetto di pianificazione ed elemento dell'organizzazione del territorio. Inoltre, non entrando nel merito della tecnica e del contenuto del piano, come aveva fatto Luigi Piccinato descrivendo i singoli obiettivi di settore del piano, ma affrontando in termini generali il tema, non è possibile istituire un confronto esatto sui contenuti; certo è che problemi specifici per Astengo sono: i quartieri residenziali, i centri storici e il rinnovo urbano, il traffico veicolare, le zone industriali attrezzate e le attrezzature per il tempo libero; esula dai problemi specifici, trattati abitualmente, tutto il resto del territorio, dove non prevale l'edificazione[48].

Nelle conclusioni tuttavia, prospettando la possibilità di nuove frontiere, il linguaggio di Astengo si fa volutamente più astratto e indica come sbocco finale il *piano* per eccellenza, che controlla tutta l'organizzazione sociale, ammettendo subito dopo che si tratta di ipotesi a lunga scadenza:

> «il passo, cioè, che l'urbanistica sta compiendo necessariamente ovunque ed a tutti i livelli, è il passo della pianificazione di tipo *funzionale*, di semplice razionalizzazione del sistema ad una pianificazione di tipo *organico* che rappresenta il secondo e decisivo stadio, in cui la pianificazione mira alla organizzazione o riorganizzazione sistematica delle strutture e del loro funzionamento: a questo stadio il piano si pone, per definizione, come piano globale e creativo, dotato di un nucleo centrale di idee motrici, il cui coerente sviluppo garantisce la compatibilità interna fra la parti e la congruenza delle parti al tutto. Il piano, a questo stadio, è necessariamente unico e continuo, e non può che porsi in termini operativi, presiedendo allo sviluppo economico-sociale ed urbanistico, di cui, anzi, rappresenta la consapevole forma strutturale».[49] (…)
> «Il piano diventerebbe (…) un serio, cauto, lento ma continuo lavoro di creazione e di verifica, condotto senza eccessivo pessimismo, né ottimismo, ma con costante convinzione.»[50]

Tuttavia, nel rileggere con attenzione le ultime parole della citazione si intuisce non tanto la suggestione verso un piano nel senso che allora aveva il piano regolatore comunale generale, quanto verso la codificazione di un processo di pianificazione del territorio come nucleo centrale delle pubbliche amministrazioni, con la capaciTà di reciproca e continua integrazione tra il pianificare e le altre attività amministrative.

In tale rilettura, dunque, le ipotesi teoriche di Astengo e di Luigi Piccinato tornerebbero a convergere.

---

[48] Ibid., I problemi specifici, coll. 614-636.
[49] Ibid., coll. 637-638.
[50] Ibid., col 639.

La polemica su quale debba essere il contenuto dell'urbanistica viene riproposta nel 1969 con la stampa del *Dizionario Enciclopedico di Architettura e Urbanistica*. L'opera, diretta da Paolo Portoghesi, si presenta come il primo strumento di unificazione del linguaggio e della conoscenza dell'architettura e dell'urbanistica, composto in modo unitario e approfondito, dichiarandone nella prefazione i limiti:

> «L'urbanistica è, si può dire, la condizione stessa dell'architettura del nostro tempo, poiché, per chi persegue le finalità etiche del movimento moderno qualsiasi atto architettonico non messo in rapporto al suo significato nel contesto urbano e territoriale perde il suo valore e volontariamente si confina nella vanità degli esperimenti senza sbocco (...). Per questo si è dato ampio spazio alla terminologia urbanistica (...). Queste voci tuttavia non hanno valore autonomo, ma sono angolate dal punto di vista dell'architetto.»[51]

Più avanti, sotto la voce *architettura*, sinteticamente affrontata da Giulio Carlo Argan, si può leggere della «odierna identificazione di architettura e urbanistica»[52]. È però nelle voci *città* e *urbanistica*, la prima coordinata e la seconda introdotta da Ludovico Quaroni, che viene maggiormente sviluppato questo indirizzo.

L'urbanistica, si legge, è la «disciplina che studia il fenomeno urbano nella sua complessa interezza, onde fornire su di esso dati conoscitivi interessanti i singoli suoi aspetti e le loro reciproche interazioni, perché, possano eventualmente venire utilizzati per meglio orientare le molte azioni di carattere politico, legislativo, amministrativo e tecnico che continuamente vengono a modificare la realtà di un territorio»[53]. Si nota, quindi, che l'urbanistica è rivolta verso tutto il territorio, ma ha un duplice significato di analisi e studio della realtà e di intervento sull'organizzazione territoriale, duplice significato che solo *eventualmente* può essere unificato. Secondo Quaroni. l'urbanistica e l'architettura sono in crisi e l'origine di tale crisi è nella contrapposizione di due diverse tendenze nella cultura italiana, da una parte i pianificatori, dall'altra i progettisti[54]. I primi, cultori dell'urbanistica scientifica, credono di poter intervenire sul territorio con precise verifiche matematiche, utilizzando efficienza e tecnocrazia; i secondi, per dare la possibilità di «esprimere figurativamente lo spirito e la cultura di uno o più momenti della storia»[55] danno alla domanda di potenziare l'edificabilità del suolo, un eccesso di libertà, favorendo però per tali eccessi la linea opposta (forse da intendersi come accenno alla speculazione fondiaria e alla distruzione della natura).

---

[51] DEAU, vol. I, pp. X-XI.
[52] DEAU: Argan 1968, vol. I, p. 141.
[53] DEAU: Quaroni 1969b, p. 295.
[54] Nel testo indicati come *planner* e *designer*.
[55] Ibid., p. 296.

La soluzione della vertenza, prospettata nella «vera fondazione disciplinare dell'urbanistica»[56], è descritta ancora più avanti. Antonio Quistilli scrive infatti che:

> «così andrebbe riportato, per esempio, nell'ambito della pianificazione quanto ha natura, principalmente, di osservazione, previsione, esperimento in connessione con termini di tipo socio-economico. Più specifici dell'urbanistica sarebbero nei discorsi, quelle ricerche, quelle elaborazioni che hanno lo spazio urbano per oggetto e che tendono ad operare rispetto al territorio su punti, su nodi, laddove divengono più complesse sia le relazioni, sia le infrastrutture fino a dar luogo a quella cerniera, a quella articolazione particolarmente critica per la vita della comunità che è una concentrazione urbana.»[57]

E ancora, nell'ultima parte dell'articolo, Salvatore Bisogni e Agostino Renna, affrontando il tema del contributo italiano al dibattito urbanistico, individuano non molto diversamente da Quaroni, ma con riferimenti più espliciti, quelle che ritengono essere le cause della crisi urbanistica. Essi osservano che, malgrado un'apparente omogeneità (*tutti gli urbanisti moderni sembrano allineati contro la speculazione edilizia*), gli urbanisti sono divisi in tre schieramenti, separati da profonde spaccature ideologiche e logiche.

Il *primo schieramento* sarebbe quello degli «urbanisti-planners», in cui si identificherebbero coloro che credono nella razionalizzazione dello sviluppo attuale, accettando i valori della società dei consumi ed estrapolando meccanicamente dal passato le linee di tendenza dello sviluppo futuro.

Il *secondo schieramento*, «pur differenziandosi, si aggancia alla visione strategica del primo, attuando, di fatto, la più modesta prassi urbanistica degli amministrativi, il cui orizzonte varia tra il problema della speculazione e quello degli standard. Essa, mentre da un lato ha tutti gli aspetti della legge punitiva, e in quanto tale sembra sottoposta a tentativi di evasione, dall'altro cristallizza con gli standard ogni discorso architettonico ad una immagine immobile e predeterminata.(…) Tale tipo di urbanistica pur nel suo ormai logoro orizzonte culturale è l'urbanistica ufficiale italiana ed è il frutto di appassionate lotte della migliore cultura italiana»[58]. Un colpo al cerchio ed uno alla botte.

Il *terzo schieramento* sarebbe rappresentato da coloro che contrappongono in modo totale il piano urbanistico al piano economico, e il piano di settore al piano di assetto globale (quello di cui parlava Astengo). Secondo Bisogni e Renna, il momento proprio della pianificazione socio-economica è l'uso del suolo, e ad esso «non si riconosce (…) nessuna capacità di espressione cosciente sul piano urbani-

---

[56] Ibid.
[57] Enc.: Quistilli 1969, pp. 341-342.
[58] Enc.: Bisogni, Renna 1969, p. 351.

stico», in caso contrario il piano economico «trasposto in termini di forma progettata sta a significare una precisa aderenza alle richieste della società dei consumi (...). Il piano urbanistico, al contrario, viene presentato come un progetto architettonico sulla città che si realizza in forma chiusa e definita per interventi successivi aggiungendo pezzi di città finite a città finite»[59]. Non solo, ma addirittura si teorizza il «rifiuto della derivazione meccanica dei progetti dalle analisi» e «l'autonomia dei due momenti in cui il primo ha valore conoscitivo e scientifico autonomo, il secondo, quello progettuale, esplicita i propri contenuti solo nella nuova opera»[60], come se il tipo di analisi non dipendesse dal progetto che si vuol redigere.

La stessa impostazione ricompare chiaramente in altre voci dello stesso dizionario enciclopedico: così per *programmazione* e *pianificazione* il significato prevalente è quello economico, non si parla di piani urbanistici, né tanto meno dei relativi programmi di attuazione; sotto *pianificazione*, vengono date schematiche definizioni, di poca utilità per la pratica professionale; così il significato di città e la trasformazione dello spazio urbano, rispettivamente sotto *città* e *urbanistica*, sono trattati senza considerare il contenuto sociale della città.

La questione è aperta con scontri non di poco conto tra le diverse scuole di pensiero. Nel 1973 Bruno Gabrielli ripropone nuovamente il punto di vista disciplinare e programmatico:

> «L'urbanistica ha il compito di rendere espliciti i conflitti attraverso la ricerca di motivazioni razionali alle scelte di sviluppo e/o di trasformazione; pertanto il suo campo di studio è assai vasto, di natura infradisciplinare: un *corpus* unitario di scienze e di tecniche il cui oggetto è, in modo diretto o indiretto, lo spazio: ecologia, geografia, economia, sociologia, urbane e regionali.»[61]
> «(…) La pianificazione è dunque attività politica per eccellenza: occorre soprattutto scegliere a favore di chi la si vuol fare, non potendo esistere il piano "che accontenta tutti".
> La difficoltà sta nel giungere a un piano discusso da tutti e nel non scindere mai il processo ciclico della pianificazione ai vari livelli (per cui si partecipa il piano a livello di quartiere, ma non la scelta "a monte").
> L'urbanistica deve dunque entrare nella pratica sociale, e al tempo stesso controllare il processo globale che coinvolge.»[62]

La pubblicazione di nuovi dizionari, di aggiornamenti e di altre enciclopedie non potrà risolvere i dubbi e le contraddizioni che emergevano da quelle letture, fino a quando non si risolveranno i problemi istituzionali e formativi derivanti dall'autonomia della scienza urbanistica.

---

[59] Ibid.
[60] Ibid.
[61] GDE_73, Gabrielli 1973, p. 133.
[62] Ibid., p.136.

In Italia la situazione legislativa e formativa (2006) non dà risposte univoche, ma frammentarie e contraddittorie nelle diverse Regioni. Lo stesso insegnamento dell'urbanistica, tema poco trattato, e lo scarso peso dato da molti studiosi ai dispositivi giuridici e alla pratica amministrativa non fanno che riflettere la gravità della situazione e la mancanza di volontà politica per risolverla. L'analisi comparata delle enciclopedie italiane ha messo in luce, attraverso la sequenza delle affermazioni contraddittorie espresse da alcuni tra i più famosi docenti universitari e tra i professionisti, il nodo politico della definizione di urbanistica. La fluttuazione del significato tra pianificazione dell'uso del suolo e architettura urbana si riflette sullo stesso ordinamento dell'università: negli anni Ottanta di fronte alle prospettive di riforma e di istituzione dei dipartimenti, cioè di raggruppamenti degli insegnamenti secondo temi derivanti dalla realtà sociale e professionale, nelle facoltà di architettura si è discusso lungamente, e non sembra che si sia ancora arrivati a decidere, se sia più opportuno fare un unico dipartimento di architettura e urbanistica piuttosto che articolare le materie in due dipartimenti separati oppure ripercorrere la strada dei vecchi istituti negli anni Settanta, in cui i raggruppamenti erano costituiti secondo le discipline. Nei primi anni duemila i settori disciplinari restano, anche se formalmente variati, baluardi invalicabili; in essi l'interesse alla concretezza delle criticità sociali economiche e ambientali pare appartenere più alla volontà di singoli docenti, che alla convinzione accademica che siano ben altro che mode e tendenze.

La necessaria interdisciplinarietà resta, in ogni caso e volutamente, completamente ignorata; le criticità della formazione, dell'esercizio professionale, dell'integrazione tra pianificazioni di settore e programmazione economica, tra territorio e ambiente non ha avuto luogo; il controllo di processo dal piano alla manutenzione delle opere è difficoltoso e, se fosse praticabile, comunque non sembrerebbe appartenere alla disciplina.

I tentativi del riformismo portati nell'urbanistica sono stati svuotati dall'ondata liberistica. Strumenti innovativi, come gli accordi di programma e le conferenze dei servizi, non hanno semplificato né coordinato le procedure. A dispetto delle volontà iniziali si sono trasformati in arene pubbliche, dove si esercitano poteri e pressioni tipici dei soggetti privati in nome della pubblica amministrazione. Le concorrenze formative tra corsi di laurea e le concorrenze professionali non hanno reso agile nessun mercato, né hanno risposto a necessità sociali: le continue riforme degli ordinamenti universitari hanno teso a ridurre l'abbandono degli studi a favore della semplificazione dell'insegnamento.

Tre decenni si sono consumati per constatare che su questi temi non sono state affatto risolte quelle questioni di fondo da alcuni chiaramente delineate.

2.2. Cultura urbanistica in un panorama internazionale delle enciclopedie

La questione urbanistica non è questione italiana.

Il panorama della «cultura urbanistica» negli altri paesi riflette le stesse condizioni e gli stessi problemi, anche se con diversi accenti.

Sia attraverso le semplici definizioni di poche righe apparentemente senza dubbi, sia negli articoli più approfonditi, sia nel modo comune a tutte le enciclopedie consultate di spezzare la trattazione in più articoli scritti da vari autori, se ne ricava un'immagine perfettamente confrontabile con quella italiana. Gli articoli, in certi casi meno approfonditi o più sfumati, dimostrano inequivocabilmente come la *Pianificazione urbana e territoriale* sia una questione aperta. Si può procedere in modo da istituire un confronto sinottico internazionale, raggruppando i testi secondo i temi più ricorrenti, che sono la formazione dell'urbanistica moderna, l'essenza scientifica dell'urbanistica e le delimitazioni del campo professionale, l'estensione dell'urbanistica oltre la città verso la pianificazione territoriale.

2.2.1. Formazione dell'urbanistica moderna

Vi sono due modi di vedere la storia: o cercare gli elementi che segnano la continuità del divenire e in mezzo vederne le variazioni, o trovare la diversità con il passato per indagare le motivazioni del cambiamento. Nel primo modo si rispetta una certa concezione storica, nell'altro si accentuano le innovazioni della creatività umana. Anche nello studiare le tappe fondamentali dell'urbanistica si ritrovano queste diversità di posizioni, si tende frequentemente a far risaltare la modernità della pianificazione così come si è sviluppata tra il XIX e il XX secolo, facendo rilevare quanto questo modo di intervenire sul territorio si distacchi da quanto si faceva nei secoli precedenti.

Alla prima tendenza si potrebbero far risalire Werner Hofmann e Lewis Mumford[63].

Per Hofmann l'urbanistica ha interesse in quanto la città è un contenitore di opere d'arte, messe in relazione dall'ambiente, dalle strade piazze e giardini. In questo interesse egli osserva che le trasformazioni londinesi, parigine e viennesi intorno alla metà del XVIII secolo riguardano principalmente la strada e solo in parte la formazione e progettazione di nuovi parchi.

[63] Enc.: Hofmann 1966 (1961); Enc.: Mumford 1974. La formazione di Mumford è legata a studi interdisciplinari e all'influenza di Patrick Geddes. Opere di carattere storico-filosofico e di urbanistica a sfondo sociologico si affiancano a un'intensa attività promozionale nel campo della pianificazione urbana e territoriale.

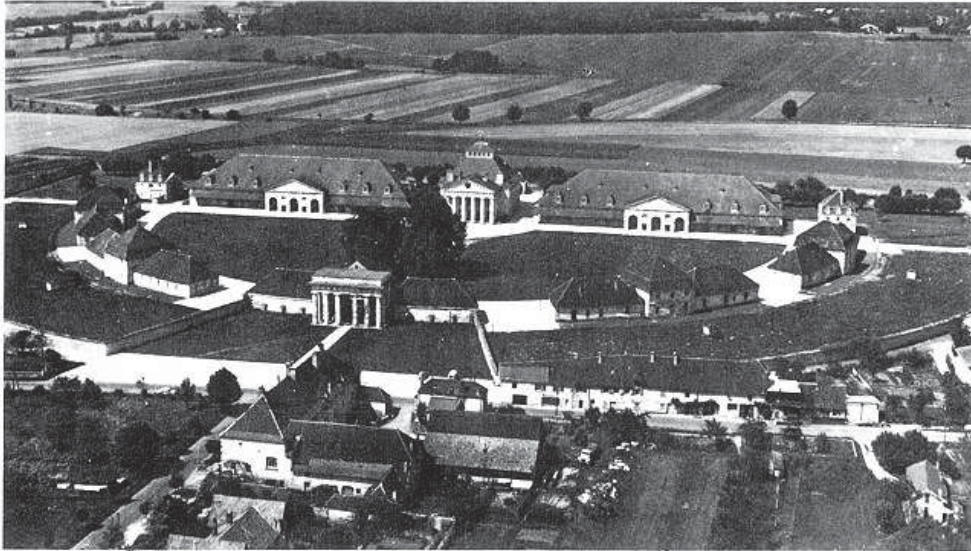



Figura 5: Claude-Nicolas Ledoux 1776: Salina di Chaux (Fonte: *in alto* **Norberg-Schulz 1974).**

La strada era l'elemento d'unione, mentre i parchi erano il frutto di un'arte che soprattutto nel XVIII secolo aveva avuto grandi innovazioni. I parchi segnavano una possibile integrazione e apertura della città verso la campagna, anche se erano intesi nella particolare accezione di parco urbano, di una campagna adattata alla ricreazione dei cittadini. Di fronte alla rapida espansione delle industrie l'urbanistica resta inerte, anzi l'unica commessa di tipo industriale la si ritrova nel secolo dei lumi con il progetto studiato e realizzato da Claude-Nicolas Ledoux tra il 1774 e 1776 per la città salina di Chaux presso Arc-et-Senans vicino a Besançon. Per Hofmann fu, tutto sommato, opera di architettura (*Christian Norberg-Schulz la definirà prima città ideale dell'industrializzazione*), né sarebbe nuovo parlare della pianificazione estesa a tutto il territorio, una richiesta che già Boullée aveva avanzato per la Francia del XVIII secolo. Per Hofmann, dunque, non sono quindi queste le innovazioni quanto piuttosto quelle di Le Corbusier sul contenuto funzionale delle città e sul recupero alla collettività di spazi comunitari contro la privatizzazione di tutta l'area urbana, tipica del XIX secolo.

Per Mumford l'interesse verso l'urbanistica è centrato sulla storia dell'uomo; in questo senso egli identifica nella storia delle città due costanti contrapposte: da una parte la città come centro di potere e dall'altra parte la città come centro di vita sociale, alternativa radicale all'isolamento dei gruppi tribali e dei villaggi. La permanenza nella storia di una simile concezione dualistica sarebbe dimostrata dal geroglifico egiziano, dal cerchio (le mura) con all'interno una croce (l'incrocio di due strade principali)[64]. Le mura infatti sottolineerebbero la centralità del potere, mentre le strade la socialità della vita urbana.

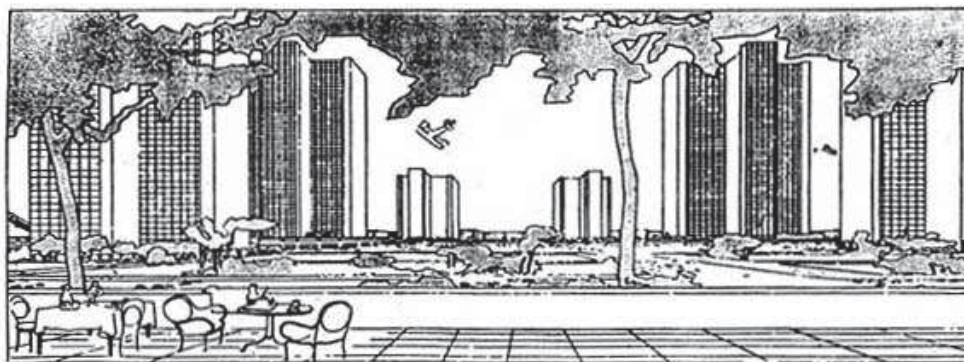



Figura 6: Le Corbusier 1922. *Plan d'une ville contemporaine. Perspectives*. Disegni per l'esposizione del Salon d'Automne.

[64] Queste argomentazioni ricorrono con tale frequenza da risultare luoghi comuni, senza per questo andare molto oltre alle osservazioni che già aveva fatto Lavedan: cfr. Lavedan 1926, p. 62.

Per Mumford l'individuazione dei due princìpi costanti è fondamentale nel sostenere un'ipotesi di classificazione dell'urbanistica che trae spunto dallo studio della storia della città, ma il cui valore trascende la storia e serve per impostare la teoria della pianificazione. Da una parte lo schema geometrico simbolo dell'autorità imposta (*piano autoritario*) e della mercificazione della terra (*piano utilitario*), supportati dalla forza della tecnologia che attraverso la superconcentrazione esercita il massimo controllo sugli individui, dall'altra il tentativo di sfuggire con l'utopia (*piano utopistico*) o di cercare un nuovo rapporto con la natura (*piano romantico*). L'unica alternativa concreta, poco sviluppata però in questa sede, è il *piano organico* con cui la città e gli edifici sono adattati e sviluppati «organicamente» nel tempo secondo le esigenze. Tale impostazione è esemplificata dalla piazza San Marco in Venezia, con le trasformazioni da monastero a spazio pubblico e da mercato della carne a Piazzetta.

Nel saggio scritto per un'altra enciclopedia Mumford offre ulteriori spiegazioni per le sue concezioni, peraltro espresse approfonditamente nelle sue opere principali. In esso analizza la città come luogo centrale non tanto del potere che è effimero, quanto della accumulazione della cultura e delle tradizioni nelle singole esperienze dei cittadini. L'attenzione di Mumford alla storia combina tecnologia e urbanistica proiettando nel futuro un progetto in cui la tecnica moderna dovrebbe essere adibita al potenziamento di questa memoria e renderla di uso collettivo, diffondendo quindi su tutto il territorio la possibilità di rapide comunicazioni e di fruizione di tutte le libertà urbane[65].

Come si era già accennato, però, la maggior parte degli autori fa risaltare le differenze con il passato per accentuare i caratteri innovativi dell'urbanistica moderna.

Nella *Encyclopedia Universalis* di Parigi la voce "Urbanisme" è composta da quattro sezioni: "Teorie e realizzazioni" (Choay), "Urbanistica e Architettura" (Zevi), "Diritto urbanistico" (Nicolas), "Urbanistica e società" (George), dalle quali emerge costantemente e trasversalmente l'identificazione tra urbanistica e progettazione architettonica a scala urbana.

Françoise Choay analizza solo il XIX e il XX secolo, assumendo come punto di partenza la fondazione della nuova scienza. Nel saggio intitolato *Teorie e realizzazioni* ripropone la tesi, solo in parte modificata, che aveva sostenuto in opere precedenti, con l'obiettivo di fissare le fasi della formazione disciplinare dell'urbanistica e nello stesso tempo di offrire una classificazione per mettere a fuoco il senso delle teorie e delle proposte di intervento sulla città:

> «L'urbanistica si contrappone all'arte urbana per tre caratteri: 1) l'obiettivo in generale è la città stessa e non l'intervento edilizio; 2) l'urbanistica si definisce essen-

[65] Cfr. Mumford 1954 (1938), Mumford 1963 (1961); Enc.: Mumford 1968.

zialmente come scienza e non come arte; 3) possiede una dimensione critica, nata da una visione terapeutica»[66].

Per Choay, se l'arte urbana è quindi il metodo classico, rinascimentale, d'intervento sulla città, l'urbanistica si sviluppa invece come scienza attraverso una prima fase, la preurbanistica di carattere utopistico, che si ritrova in William Morris (*preurbanistica culturalistica*) e in Charles Fourier (*preurbanistica progressista*), e poi l'urbanistica in senso stretto soprattutto nel XIX secolo causata dell'accelerata espansione urbana.

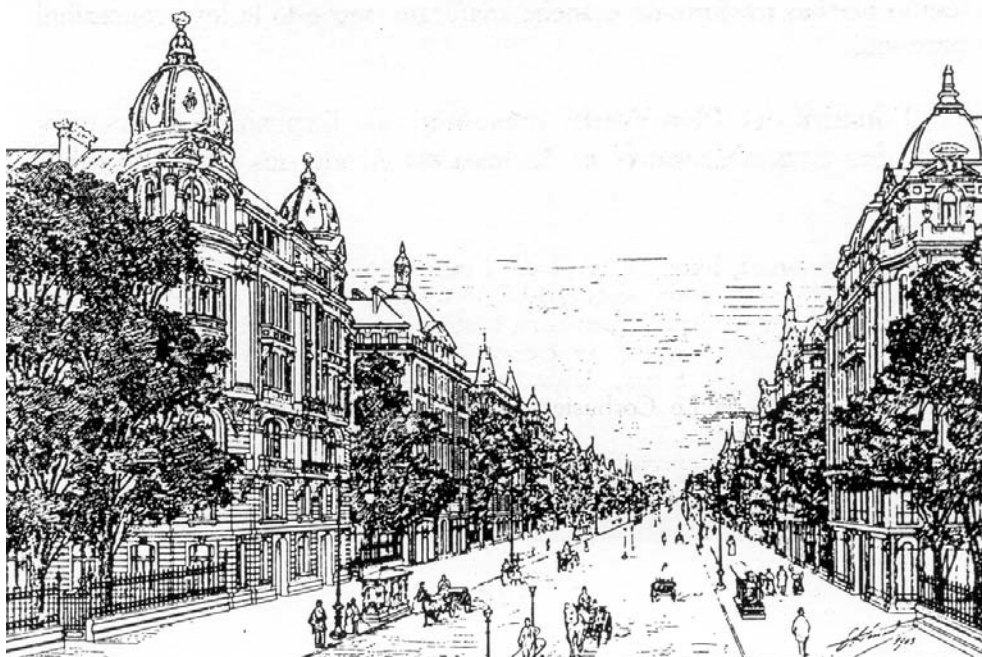



Figura 7: Hénard 1903. Studi sulle trasformazioni di Parigi: l'allineamento interrotto del *Boulevard à redans*.

Le tendenze che Choay individua sono rappresentate emblematicamente da George Eugène Haussmann, Ildefonso Cerdá, Joseph Stübben, Eugène Hénard, Colin Buchanan (*urbanistica di regolazione*), da Arturo Soria y Mata, Tony Garnier, Le Corbusier (*urbanistica progressista*), da Camille Sitte, Ebenezer Howard, Patrick Abercrombie (*urbanistica culturalistica*). Dalla critica a queste tendenze

---

[66] Enc.: Choay 1975 (1968), p. 493; Choay 1973 (1965), in cui utilizza una classificazione leggermente diversa: Hénard, Colin Buchanan e Xenakis appartengono alla Tecnotopia; Choay 1969.

teoriche e operative sono derivate due altre correnti, rappresentate l'una da Lewis Mumford e da Gaston Bardet (*critica operativa*) e l'altra da Christopher Alexander e il gruppo Archigram operante in Gran Bretagna (*critica epistemologica*).

Nelle conclusioni si afferma che l'urbanistica più che certezza ha acquisito problematiche e che tutto sommato l'urbanistica deve ancora confrontarsi con gli stessi obiettivi indicati da Leon Battista Alberti per l'architettura: *necessitas commoditas voluptas*.

Herbert Gans nella *International Encyclopaedia of Social Sciences* definisce la pianificazione come strumento politico di governo del territorio:

> «in senso generale la pianificazione è un metodo di processo decisionale, con cui si propongono e si individuano obiettivi o finalità, si determinano i mezzi o i programmi che raggiungono o si pensa che raggiungano queste finalità; utilizza l'applicazione di tecniche analitiche per scoprire il meglio tra finalità, mezzi e la conseguenza di sperimentare finalità e mezzi alternativi.
> La pianificazione urbana e metropolitana applica questo metodo per determinare gli investimenti pubblici e le altre politiche che riguardano la crescita futura e le trasformazioni delle aree municipali e metropolitane.»[67]

La storia dello sviluppo dell'urbanistica centrata sul caso statunitense, secondo Gans, acquista una diversa prospettiva: l'urbanistica come sbocco del movimento di riforma, dominato dai Protestanti, contro la corruzione della politica urbana e i guasti dell'urbanesimo del XIX secolo, le zone degradate, la congestione, le epidemie e i crimini.

L'azione politica all'insegna del "buon governo" e del movimento *City Beautiful* (1893) portò ad una svolta nell'amministrazione locale con la realizzazione di parchi, centri civici e altre iniziative per migliorare l'aspetto delle città. Il passo successivo fu l'introduzione del concetto di azzonamento derivato dall'urbanistica tedesca, e la costituzione di agenzie di pianificazione per lo studio dei piani direttivi. Le commissioni erano dirette da ingegneri e architetti e separate dal potere politico, ma dipendenti dagli stessi gruppi dirigenti e uomini d'affari da cui era controllata la politica.

L'accessibilità del territorio per l'uso pubblico, contrapposto agli interessi privati, costituisce per William L. C. Wheaton l'elemento cardine della pianificazione urbana sin dall'inizio della crescita della città; un problema che ha ottenuto diversi tipi di soluzione dall'antichità a oggi, ma che è diventato sempre più complesso[68]. L'espansione delle industrie e delle città del secolo scorso ha inoltre aiutato la speculazione fondiaria, rendendo manifesta la necessità di modificare radicalmente gli strumenti della pianificazione. A fronte di questa constatazione Wheaton individua

[67] Enc.: Gans 1968, p. 129.
[68] Enc.: Wheaton 1976.

alcuni elementi salienti nello sviluppo dell'urbanistica dal movimento *City Beautiful* ai rapporti tra Stati Uniti ed Europa, ma fa riferimento come pietra miliare al 1909, anno in cui fu approvato in Gran Bretagna il primo *Housing and Town Planning Act* (legge sulla pianificazione edilizia e urbana), in cui fu pubblicato il piano Burnham per Chicago e in cui si tenne la prima conferenza statunitense sull'urbanistica: tre premesse concomitanti per promuovere una svolta radicale sul controllo dell'uso del suolo nei paesi di lingua inglese.

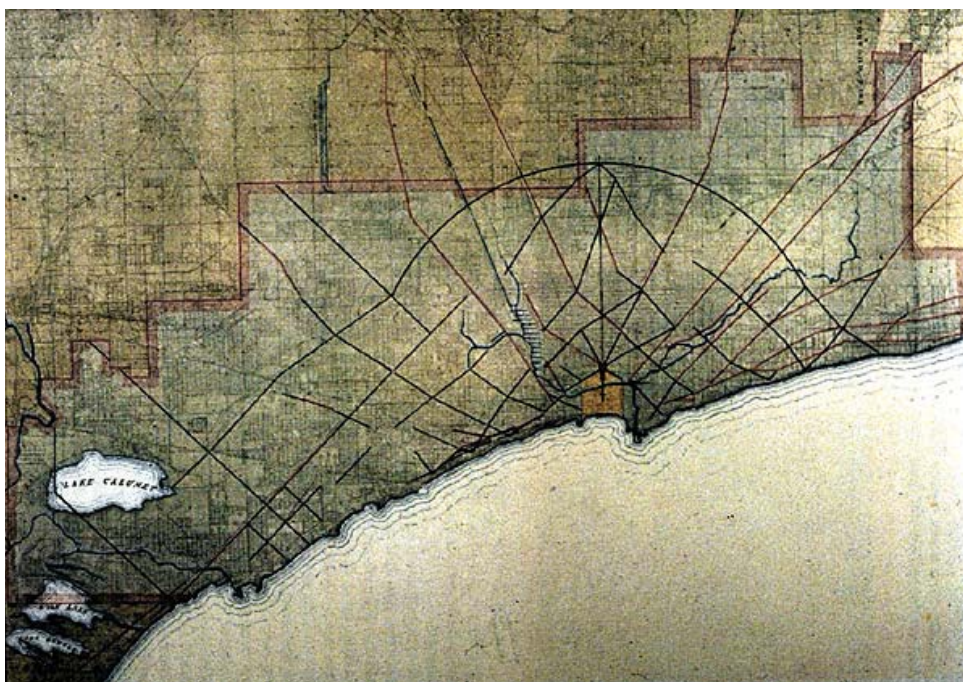



Figura 8: Burnham 1909. Il Piano per Chicago (Fonte: Bryn Mawr College).

Nella *Great Soviet Encyclopedy* il compito principale dell'urbanistica presocialista è individuato, analogamente a Wheaton, nel disciplinare e controllare l'uso del suolo:

> «La pianificazione urbana è governata dalle strutture sociali, dai livelli di sviluppo delle forze produttive, dalla scienza, dalla cultura, dalle condizioni naturali e climatiche e dalle caratteristiche nazionali del paese. La pianificazione urbana comprende una complessa rete di problemi socio-economici, di ingegneria civile, architettura, arredo e sanità. La funzione generale dell'urbanistica presocialista coinvolgeva in qualche modo l'influenza della proprietà privata fondiaria e immobiliare.

> La sperequazione nella distribuzione della proprietà si rifletteva nei metodi di pianificazione, nella costruzione e nell'organizzazione dei servizi pubblici nelle aree urbane. Le zone per le classi dominanti, realizzate secondo i migliori criteri dell'urbanistica moderna erano drasticamente diverse da quelle sovraffollate dei lavoratori, dove mancavano i servizi pubblici essenziali. Vi sono due ordini sociali nel mondo -il socialismo e il capitalismo- che determinano due modi di intendere l'urbanistica. Nel capitalismo gli interessi dei proprietari, degli industriali, dei finanzieri conducono ordinariamente alla costruzione fortuita di centri abitati che contraddicono gli obiettivi dell'urbanistica. Nel socialismo la pianificazione di stato dell'economia nazionale crea tutte le condizioni necessarie per lo sviluppo sistematico, fondato scientificamente, più consono al lavoro, alla residenza e al riposo di tutta la popolazione e per tutte le città.»[69]

Si osserva che per la *Great Soviet Encyclopedy* il capitalismo è interpretato come un reggimento politico alla stregua del socialismo, senza ovviamente accennare alla democrazia, e che, in secondo luogo, l'abolizione delle proprietà private, che i russi adottarono nel 1917 subito dopo la rivoluzione d'ottobre, è interpretata come lo strumento fondamentale per affrontare liberamente la pianificazione del territorio secondo i bisogni dello sviluppo collettivo.

Anche John Nolen, paesaggista e socio fondatore dello AICP *American Institute of City Planners*, sottolinea tali aspetti della pianificazione, citando espressamente l'URSS, in quanto avvantaggiata rispetto ai paesi occidentali da questi fattori, mentre Lewis Cecil Gray, affrontando specificamente lo stesso problema nella stessa sede, ne minimizza l'importanza. Gray ritiene, infatti, che la speculazione fondiaria non si discosti di gran lunga dagli investimenti in altri settori economici, purché, sia controbilanciata dall'attuazione di una politica di edilizia pubblica e popolare e siano formati vasti demani pubblici di terreni agricoli favorendo sia la cooperazione nell'edilizia, sia la regolazione del mercato[70].

2.2.2. Scienza e campo professionale

L'urbanistica è motivo di discussione non solo perché concerne l'uso del suolo e può limitare o incrementare il valore economico, che più o meno artificiosamente gli si attribuisce, ma anche perché, non essendo la laurea in urbanistica o pianificazione ancora istituita omogeneamente in tutti i paesi, diventa un problema anche conoscere quale debba essere il campo disciplinare dell'urbanistica.

A proposito della professione Johannes Göderitz scriveva nel 1956:

---

[69] Enc.: Great Soviet Enciclopedia (English edition) p. 710.

[70] Queste posizioni riflettono la cultura degli anni Trenta, quando fu pubblicata l'edizione originaria dell'*Encyclopedia of Social Science*.

> «La pianificazione urbana si è sviluppata come specializzazione. Nelle città l'ente di pianificazione è generalmente sottomesso alla ripartizione edilizia. Sotto la guida di un urbanista che abbia appropriata specializzazione (cattedra di urbanistica nelle università tecniche) lavorano professionisti di diverse specialità: architetti, ingegneri (edilizia e traffico), agrimensori, geologi, pianificatori rurali, giuristi, economi, sociologi, impiantisti.»[71]

Così in altre enciclopedie non si avanza il minimo dubbio sull'urbanistica come scienza autonoma che richiede una specifica preparazione perché affronta precisi campi operativi[72], nella maggior parte dei casi la storia e l'individuazione degli strumenti della pianificazione sono affrontati, più o meno sinteticamente ma problematicamente, per indicare quale debba essere il campo disciplinare, quali gli obiettivi e la formazione professionale.

Nel definire l'urbanistica, come già si era visto nella consultazione delle opere italiane, ricorre spesso il binomio arte e tecnica, vero luogo comune. Per esempio Thomas Adams definisce l'urbanistica un processo di educazione della collettività, in quanto l'urbanista non costruisce una determinata città, ma mostra ai cittadini come essi la debbano costruire; in particolare Adams sostiene che:

> «L'urbanistica può essere definita come l'arte di pianificare lo sviluppo fisico delle comunità urbane, con l'obiettivo generale di assicurare condizioni di vita e di lavoro salubri e sicure, fornendo adeguate ed efficienti forme di trasporto e promuovendo il benessere pubblico, (...) come scienza l'urbanistica pretende di scoprire la verità nella città sulle condizioni economiche sociali e fisiche. Come arte cerca di ottenere un compromesso, sia economico sia sociale, nelle vie di comunicazione, nell'uso del suolo, nella costruzione e nelle altre strutture.»[73]

Pierre George, scrivendo sul rapporto tra urbanistica e società, richiama ancora questi due termini:

> «L'urbanistica che è contemporaneamente scienza e arte dell'ordinamento urbano, è tecnica in quanto scienza ed è creazione sociale in quanto arte. Esprime la volontà d'essere e di apparire di una società. Come tale è opera di maestri di questa società della quale essa afferma il trionfo e il gusto.»[74]

---

[71] Enc.: Göderitz 1956, p. 2.

[72] Per esempio nella enciclopedia spagnola e in quella portoghese, in quest'ultima vi è solo una breve definizione. Enc.: EUI-1 1929, aggiornamenti 1933; Enc.: GEPB 1960.

[73] Enc.: Adams 1967, p. 482.

[74] Enc.: George 1975 (1968), p. 503.

Da queste affermazioni non risulta però molto chiaramente ciò che dovrebbe essere in concreto l'urbanistica, né d'altra parte nessuno oggi penserebbe di definire qualsiasi altra scienza semplicisticamente come l'arte di fare qualcosa.

Herbert J. Gans nel descrivere la situazione statunitense osserva che i metodi tradizionali di pianificazione (la cosiddetta *pianificazione fisica*) erano stati affiancati da altri programmi con cui si intendeva affrontare in particolare la necessità della popolazione a basso reddito (*pianificazione sociale*). Questo mutamento, avvenuto negli anni Sessanta, ebbe come momenti culminanti la costituzione di una nuova figura professionale, *advocate planner*, per promuovere la partecipazione e per patrocinare gli interessi di gruppi sociali non rappresentati. Da queste esperienze si promosse l'istituzione di un'associazione professionale nazionale per le pari opportunità *Planners for Equal Opportunity*.

Contemporaneamente alla maggior attenzione ai problemi sociali ed economici si è constatata una trasformazione della condizione professionale con meno architetti e ingegneri e, soprattutto, la tendenza a specializzarsi in urbanistica non più attraverso gli studi di architettura[75].

Otto anni dopo William L. C. Wheaton registra il consolidamento dell'urbanistica come una nuova professione:

> «I primi pianificatori moderni furono reclutati generalmente fra gli architetti, i paesaggisti, gli ingegneri civili. L'aumentata complessità del lavoro ha reso necessaria una formazione specializzata. Si richiede la conoscenza di molte discipline: architettura, ingegneria, economia, pubblica amministrazione e pubbliche relazioni. Ma l'urbanista non è, e non può essere, specializzato in tutte queste: è necessario tuttavia che abbia conoscenza del loro contenuto generale e delle loro specifiche applicazioni all'urbanistica e delle loro reciproche relazioni nelle questioni civiche. Ci sono ora corsi di specializzazione in urbanistica in molte università, in genere dopo aver già conseguito una laurea, ma la tendenza attuale è quella di accettare un diplomato in una qualsiasi delle discipline collegate invece di richiedere, come prima, che lo studente fosse diplomato in architettura o ingegneria.»[76]

Più o meno contemporaneamente, nell'edizione della *The New Encyclopaedia Britannica* (1975) si può constatare una significativa trasformazione rispetto alla precedente del 1924: mentre allora l'urbanistica era trattata solo sotto la voce "City Planning", in quest'ultima, stampata negli Stati Uniti d'America, le nuove tendenze sono trattate sotto le voci "Urban design" (progettazione urbana), alla quale è lasciato ampio spazio, e "Urban planning and redevelopment" (pianificazione urbana e trasformazione), svolta molto succintamente. In "Urban design", voce scritta da Kevin Lynch per gli aspetti teorici e da Ernst Egli per l'impostazione storica, si

[75] Enc.: Gans 1968.
[76] Enc.: Wheaton 1976, p. 804-h.

vuole dimostrare la necessità di una nuova specializzazione professionale che tratti la progettazione architettonica delle città come un insieme spaziale coerente:

> «La pianificazione e la riorganizzazione urbana tendono al soddisfacimento di obiettivi sociali ed economici che vanno oltre alla forma fisica e alla regolamentazione degli edifici, delle strade, dei parchi, delle attrezzature e degli altri elementi dell'ambiente urbano. La pianificazione urbana trae forza soprattutto dagli atti di governo e richiede l'applicazione di tecniche di rilievo, analisi, previsione e progettazione specializzate. Può definirsi come partecipazione, come funzione amministrativa, come professione tecnica. Ogni aspetto ha particolari contenuti, storia e teorie. Insieme interagiscono nello sforzo della società moderna di configurare e migliorare l'ambiente in cui una sempre maggior quantità di popolazione vive: la città.»[77]

Nella seconda voce "Urban planning and redevelopment", l'urbanistica è vista come superamento della forma fisica della città per conseguire obiettivi sociali ed economici in stretta connessione con l'amministrazione locale. In questo modo viene comunque chiarita la distinzione tra diversi livelli di intervento nella città, ma in altre pubblicazioni, in altre sedi la polemica su chi si debba occupare della città e in che modo è tutt'altro che risolta.

Nell'*Enciclopedia dell'Architettura Moderna* Hubert Hoffmann e Robert Maillard riportano, sembrerebbe come esplicito riferimento alla situazione attuale, la nota affermazione che Haussmann fece, quando ancora il termine urbanistica non era di uso comune: «l'architettura non è altro che amministrazione», contrapponendo a questa la posizione di Camillo Sitte che richiedeva che le trasformazioni urbane non fossero più lasciate in mano agli amministratori, ma che fossero progettate da architetti[78]. È chiaro che la polemica di allora non può essere letta oggi senza prima cercare di comprendere le posizioni dei protagonisti e il significato delle parole che usavano. Nonostante il tempo passato ancora oggi questa polemica perseguita la formazione della disciplina, come può dimostrare il fatto che Hoffmann e Maillard nel tracciare la rapida rassegna storica si siano fermati a Le Corbusier, elevando a rappresentante del significato moderno proprio colui che affermava: «L'urbanista non è altro che un architetto»[79].

Bruno Zevi ha scritto sul rapporto tra urbanistica e architettura nella *Encyclopaedia Universalis* di Parigi[80] come Choay iniziava e terminava ricordando Leon Battista Alberti, così Zevi lo cita a sua volta per ricordarne il paragone tra la città e

[77] Enc.: *The New Encyclopedia Britannica*, "Urban Planning and Redevelopment", 1975, p. 1081. Cfr. inoltre Enc.: Egli, Lynch 1975.
[78] Enc.: Hoffmann, Maillard 1967 (1963).
[79] Le Corbusier 1971 (1946), p. 9.
[80] Enc.: Zevi 1975 (1968).

l'abitazione, un paragone superficiale, che si ferma ad alcuni aspetti formali, ma che Zevi utilizza per dimostrare l'identità tra urbanistica ed architettura:

> «Sul piano teorico, urbanistica e architettura si identificano: ogni concezione della città implica un linguaggio architettonico conforme; e reciprocamente, ogni architettura presuppone un discorso urbano coerente, (...) cessa di essere solo architettura per assumere una funzione sintetica di supplenza, diventa urbatettura.»[81]

Anzi, l'urbatettura diviene la soluzione per superare i problemi moderni delle città, anche nella dilatazione verso il territorio. La differenza con l'architettura vera e propria è una semplice questione di scala con cui affrontare l'analisi e il progetto, l'urbatettura diviene l'alternativa sia ai piani burocratici dell'amministrazione, sia alle periferie odierne, progettate dagli architetti tradizionali.

La stessa collaborazione a questa enciclopedia data da Bruno Zevi, architetto che scrive di urbatettura sotto la voce urbanistica, cui fa eco Giuseppe Samonà, urbanista ed architetto anch'egli tra i più famosi in Italia, che scrive di composizione architettonica, è sintomo della labilità dei confini tra architettura ed urbanistica[82]. In fin dei conti questo è un semplice riflesso della difficoltà di definire una professione, ma in altri casi l'uso improprio delle parole potrebbe nascondere intenzioni perverse.

Ad ulteriore conferma di questa corrente culturale, la preparazione del volume dei *Propyläen Kungstgeschichte* sul XX secolo è stata affidata a Argan, che ripropone ancora una volta l'identità tra architettura e urbanistica, ma fondata solo su documentazione architettonica[83].

Per ultimo un commento sull'approccio amministrativista di Y. Nicolas, che fa riferimento all'urbanistica contrattuale, cioè non rispondente ad un piano ma all'evoluzione di accordi. Nicolas la sostiene come unica soluzione per imporre agli operatori privati le esigenze della collettività[84], ma che potrebbe essere interpretato non tanto come auspicio di governare il processo di pianificazione quanto come delegittimazione del piano. Tuttavia, una lettura nel contesto delle trasformazioni istituzionali, che sarebbero state avviate proprio negli anni Ottanta, permette di rileggere il testo come preveggente anticipazione.

---

[81] Idem p. 499.

[82] Enc.: Samonà, Composition architectural, in Encyclopedia Universalis, vol. I, Architecture, Parigi 1975 (1968).

[83] Enc.: Argan 1977; la parte dedicata alla documentazione è stata però curata da Pehnt.

[84] Enc.: Nicolas 1975 (1968); cfr. per esempio sul significato delle deroghe urbanistiche nella regione parigina: Cornu 1972.

2.2.3. Pianificazione urbana e pianificazione territoriale

Alla trattazione della pianificazione del territorio generalmente si riserva poco spazio e le cause sono diverse.

In primo luogo, la città ha una parte egemone nell'organizzazione del territorio. Questo si riflette negli squilibri tra città e campagna, tra regioni sviluppate e regioni economicamente depresse. Questo si legge nell'impronta ecologica delle città.

In secondo luogo, all'urbanistica è stato dato in determinate condizioni storiche come primo obiettivo la risoluzione o l'allontanamento delle più gravi contraddizioni urbane e dei conflitti tra iniziativa privata ed esigenze sociali, anche se per il consenso e nell'immaginario collettivo ha prevalso lo scopo della "bellezza", deducendo dal senso di piacere nella visita delle città antiche il vero scopo dell'intervento urbano.

In terzo luogo, vi è una ricorrente assenza o sottovalutazione dell'urbanistica nel trattare propriamente l'uso dei terreni agricoli e le localizzazioni industriali. Come aveva osservato W. Hoffmann, la pianificazione delle zone industriali nell'epoca dell'industrializzazione è pressoché inesistente. Si può facilmente osservare quanto risalto sia dato per esempio al fattore demografico e alla questione delle abitazioni e quanto poco alla qualità, al tipo e al numero dei posti di lavoro, questione che peraltro Cerdá aveva posto a base del piano nella sua teoria generale. Altrettanto si può osservare a proposito dell'agricoltura, con solo rare eccezioni, in cui per incrementare la produzione agricola sono state studiate o attuate particolari pianificazioni di vaste zone, indicando opere di bonifica, irregimentazione delle acque, urbanizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti umani.

Nelle enciclopedie il problema dell'estensione della pianificazione a territori vasti è affatto elastica. Per alcuni autori la pianificazione di area vasta deve essere utilizzata solo su alcuni aspetti settoriali, per altri deve essere applicata per risolvere la complessità delle aree metropolitane dilatandola fino alla visione regionale. La pianificazione territoriale non costituisce oggetto di una trattazione omogenea, anzi le diversità urbanistiche si manifestano proprio nel modo di affrontare questo aspetto tutt'altro che secondario. La questione peraltro è ben evidente non solo nelle enciclopedie, ma anche nei testi dove è espressa la necessità di organizzare l'uso del territorio attraverso la pianificazione sistematica: questa molto spesso si riduce ad una semplice enunciazione di principio senza validi riscontri nelle legislazioni esaminate. Lo stesso elenco dei pochi esempi di pianificazione territoriale attuata a livello mondiale mette in risalto proprio l'eccezionalità degli interventi.

Un primo esempio si può trarre dalla *Encyclopaedia Universalis*, confrontando diversi articoli. In quello scritto da Jean Pierre Deffontaines, Francis Gras e Stephan Hénin sulla pianificazione rurale si afferma con rigore logico nelle conclusioni che:

> «Non è più possibile separare l'organizzazione rurale da quella territoriale (...). Lo spazio rurale deve essere considerato non più soltanto come teatro di attività, principalmente quelle agricole e forestali, ma anche come quadro di vita, come ambiente per l'uomo.»[85]

Tuttavia, nella stessa enciclopedia "Rural (aménagement)" (organizzazione rurale) è stato tenuto separato da "Aménagement du territoire" (organizzazione del territorio), come se fossero due voci ben diverse. Nel secondo articolo, scritto da Jacques R. Boudeville, la città costituisce l'elemento portante dell'intera organizzazione del territorio, anzi solo alla città viene fatto riferimento, sostenendo che il riequilibrio sociale e produttivo su tutto il territorio e il superamento delle crisi delle città possono avvenire soltanto mediante il rafforzamento del cosiddetto settore «quaternario», cioè direzionale e amministrativo, rappresentato dalle banche e dai consulenti aziendali. Anche se il riferimento alla situazione francese è esplicito, le osservazioni sono avanzate in modo da formulare una teoria valida per tutti i paesi sviluppati, ma una simile tesi resta ancora tutta da dimostrare[86].

Gans, nell'articolo già citato[87], definisce la pianificazione senza far distinzione tra i livelli territoriali di applicazione, ma in seguito fa sostanzialmente riferimento solo alla pianificazione urbana; similmente in *The New Encyclopaedia Britannica* a questo proposito si afferma l'estensione dell'urbanistica oltre i confini delle città:

> «In molti paesi l'urbanistica è stata estesa fino a coprire vasti territori quando era stata riconosciuta la necessità di uno sviluppo ordinato dell'intero ambiente fisico. In certi paesi di limitata estensione, dove il territorio utilizzabile è scarso, la pianificazione può essere estesa a tutto il paese.»[88]

In questo senso Arnodl Whittick presenta il livello di pianificazione territoriale come piano riferito a tutto il paese, anche se una simile politica urbanistica non è stata intrapresa se non nel senso limitato ad una particolare ragione: «Gli obiettivi della pianificazione fisica nazionale sono principalmente: 1) mantenere e migliorare le condizioni di vita e di tutti i servizi che contribuiscono a queste 2) assicurare con la distribuzione demografica, industriale, commerciale e dei trasporti il conseguimento della massima prosperità. Questi obiettivi intimamente correlati si possono perseguire meglio assieme, ma troppo spesso nel passato il primo è stato sacrificato al secondo»[89].

---

[85] Enc.: Deffontaines, Gras, Hénin 1975 (1968).
[86] Enc.: Boudeville 1975 (1968).
[87] Enc.: Gans 1968.
[88] Enc.: EB, vol. XVOOO, 1975, p. 1081.
[89] Enc.: Whittick 1974, p. 711.

John Nolen limita invece il campo di riferimento del *Regional Planning* all'ampliarsi delle dimensioni urbane e alla conseguente formazione di aree metropolitane[90]. Quindi gli esempi citati riguardano gli interventi a Boston tra il 1889 e il 1895 per realizzare, in ordine cronologico, fogne, parchi e rete idrica cointeressando anche i comuni limitrofi, fino alla istituzione nel 1919 del *Metropolitan District Region* (area del distretto metropolitano) e nel 1923 del *Metropolitan Planning Division* (ripartizione per la pianificazione metropolitana). Accanto a questo esempio e come analogo livello di intervento territoriale situa le bonifiche integrali in Italia (1928), la pianificazione della Ruhr (1920), la *Tennessee Valley Authority* (1933) e il lavoro della Commissione di Stato per la pianificazione (*Giprogor*) di Mosca.

Un'ulteriore limitazione dell'estensione dell'urbanistica è proposta da George M. Raymond, non tanto nella definizione in sé, quanto nell'applicazione ai soli casi ove si presenta la necessità di intervenire per rimediare a particolari situazioni di crisi e di emergenza[91]. Gli esempi citati riguardano due casi di controllo dei regimi delle acque su interi bacini idrografici, come la già citata *Tennessee Valley Authority* e la *Damodar Valley Corporation* (1948) in India, e due aree metropolitane, quella di Londra (1944) e quella di Toronto (1953).

La ricerca della definizione ha fatto compiere una strada assai più lunga e tortuosa di quanto si potesse immaginare, ma ha permesso di giungere a illustrare, seppur parzialmente, aspetti controversi e contributi teorici, inquadrando la situazione italiana nel panorama internazionale. La sequenza delle definizioni contraddittorie apre il discorso in termini problematici, rispecchiando più sinteticamente lo stesso risultato a cui si sarebbe giunti analizzando tutta la letteratura specifica e facendo così emergere il limite di una simile impostazione: la rassegna dell'urbanistica non può infatti essere ristretta a ciò che si scrive sull'argomento, ma deve comprendere un universo più vasto, in cui discutere la stessa formazione moderna della conoscenza.

La discussione sulla modernità non pare essere essenziale per comprendere il significato dell'urbanistica o per dedurne scopi e valori.

Il contesto generale è da una parte la grande capacità di indagine della natura (a volte letta come troppo semplice, a volte troppo complessa) e la messa a sistema delle conoscenze in termini moderni di "scienza", che pur occupando gli ultimi due millenni, negli ultimi due secoli ha avuto enormi crescite con l'introduzione di nuove terminologie e di linguaggi specialistici, oltre all'urbanistica anche nell'ecologia, nella sociologia, nella pedologia solo per citare alcuni recenti campi di studio correlati. Con questa sensibilità si devono interpretare i confini disciplinari e le contiguità con architettura, ingegneria ed ecologia, senza omettere ovvia-

[90] Enc.: Nolen 1967 (1930-1935).
[91] Enc.: Raymond 1976.

mente la sua dimensione sociale che la combina con l'economia, con la sociologia e la politica.

Dall'altra parte il tentativo di dare all'urbanistica uno statuto disciplinare deve essere collocato nel quadro generale che comprende le attività degli apparati e delle pubbliche amministrazioni, un'attività certo non nuova né moderna, visto e considerato che da almeno dieci millenni essi costruiscono e gestiscono città e organizzano territori con ampie modificazioni dell'ambiente.

Entrambi gli aspetti di questo contesto generale in cui inquadrare l'urbanistica richiamano le pesanti responsabilità che nel complesso la pianificazione dell'organizzazione territoriale ha nelle modificazioni dell'ambiente e da questa presa di coscienza si dovrà iniziare a riflettere per valutarne le sue potenzialità, a partire da una definizione generale della disciplina.

2.3. Per una definizione operativa

L'organizzazione delle attività umane sul territorio costituisce il dominio dell'urbanistica, ma gli elementi principali di riferimento del quadro teorico stanno nella definizione di architettura che diede William Morris, una definizione significativa e ampia, che Leonardo Benevolo utilizzò proprio per definire l'impostazione della sua storia dell'architettura:

> «L'architettura abbraccia la considerazione di tutto l'ambiente fisico che circonda la vita umana; non possiamo sottrarci ad essa, finché facciamo parte del consorzio civile, perché l'architettura è l'insieme delle modifiche e delle alterazioni introdotte sulla superficie terrestre, in vista delle necessità umane, eccettuato solo il puro deserto.»[92]

L'approfondimento delle conoscenze scientifiche ha portato a comprendere che lo stesso deserto può essere frutto di modifiche indotte degli impatti dell'azione antropica sulla Terra: infatti, sono noti gli effetti derivati dallo sfruttamento idrico per l'agricoltura intensiva nel passato attorno a Babilonia e nel presente con il conseguente prosciugamento del lago Aral, del lago Ciad e del Mar Morto; sono noti gli effetti dell'uso intensivo e delle terre e il conseguente impiego eccessivo di fertilizzanti; sono noti gli effetti di desertificazione dovuti allo sfruttamento agricolo delle terre che appartenevano alla Foresta Amazzonica e in generale all'abbattimento di alberi per trarne legname pregiato nelle foreste di tutto il mondo

[92] Citato in Benevolo 1966 (1960), p. 6, da: "The Prospects of Architecture in Civilisation" in: Morris 2003 (1919).

così come sono noti gli effetti dello emissioni industriali con il conseguente aumento di acidità delle piogge in Europa e nell'America del nord.

Nella definizione di Morris compare un cambiamento di scala, in quanto mette in luce l'estensione della modificazione dell'ambiente tramite progetti; si estende il campo di intervento dell'architettura dall'edificio alla trasformazione antropica dell'ambiente.

Si tratta di un'innovazione radicale, forse solo parzialmente compresa, che deve invece essere intesa con la mentalità odierna maturata dall'osservazione continua di simili eventi. L'importanza non sta tanto nell'attribuire a queste cause un valore assoluto, quanto nel riconoscere la necessità di studiare e valutare gli impatti ambientali, pur nella consapevolezza della difficoltà di individuare e riconoscere gli effetti dell'antropizzazione dell'ambiente non solo in anticipo, ma talvolta anche a posteriori.

La questione non sta tanto nell'esattezza delle conoscenze o nella forza della razionalità del piano, quanto nell'intendere il governo del territorio, *e dunque l'urbanistica*, come un processo di pianificazione fatto di coerenze e di sequenze di atti pianificatori tesi a conseguire obiettivi esplicitati e a valutarne l'efficacia delle realizzazioni. È da questa pertanto osservazione e da Morris, *traslando* la sua definizione dell'architettura nel dominio dell'urbanistica, che si trova l'inizio per una teoria generale dell'urbanistica:

L'urbanistica è l'insieme degli atti di pianificazione e di programmazione delle trasformazioni territoriali. Ogni azione tendente a modificare l'organizzazione del territorio, sia mutando la distribuzione della popolazione e delle strutture produttive e delle infrastrutture di servizio, sia alterando le relazioni tra esse, è un atto urbanistico.

La pianificazione e la programmazione di queste azioni e il loro attuarsi nel tempo è urbanistica.

La storia dell'urbanistica è quindi la storia del modo con cui queste azioni sono state decise e attuate. Così la pianificazione di tutti quegli atti urbanistici diviene urbanistica, facendo attenzione che non tutti gli atti urbanistici rientrano o possono rientrare nella sfera disciplinare dell'urbanistica e che l'urbanistica non si sostanzia, né può sostanziarsi solo attraverso piani.

Ogni azione tendente a modificare l'aspetto del territorio in senso quantitativo e qualitativo, mutando per esempio la distribuzione della popolazione e delle strutture produttive, è un atto urbanistico; quotidianamente se ne sperimentano gli effetti, usufruendo dei vantaggi di situazioni privilegiate per la vicinanza di attrezzature sociali, per la facilità di collegamenti o per la bellezza del sito oppure sopportando i disagi della segregazione sociale e di condizioni abitative insalubri.

Solo in questo quadro, infine, si potrà pertanto discutere correttamente dell'efficienza della pubblica amministrazione nelle sue diverse forme e organizza-

zioni, senza necessità di gerarchie di potere quanto di definizione delle competenze. Nell'ipotesi di una teoria generale dell'urbanistica pochi atti sono così pregnanti come l'affermazione forte della pubblica utilità, oppure la strenua difesa della proprietà privata dei suoli al di sopra di ogni considerazione sulla natura sociale del territorio, oppure l'individuazione di politiche che permettono di bilanciare l'azione pubblica, obiettivi sociali e interessi individuali nel rispetto della costituzione. In questo contesto è essenziale soffermarsi sugli strumenti dell'urbanistica, e sulle modalità con cui si possono utilizzare, poiché non è solo con i piani che si fa urbanistica e dunque per esercitare un controllo è necessario sapere verso che cosa dirigere l'attenzione.

Ben diverse appaiono invece la posizione e le conseguenze di un'ipotesi riduzionistica dell'urbanistica predisposta per politiche settoriali e tendente a limitare il campo disciplinare alla trasformazione urbana e a liberare dal controllo altre azioni di cui si vogliono ignorare gli impatti territoriali.

Sempre nell'ipotesi riduzionistica la trasformazione del suolo è circoscritta solo nell'edificabilità sul suolo. Se nell'accezione italiana la parola *territorio* contiene molti elementi descrivibili tramite il concetto di ambiente antropico, l'ipotesi riduzionistica opera per semplificarlo come spazio riempito da città connesse da reti di trasporto per persone e merci.

In entrambe le ipotesi non è necessario disegnare un piano per fare urbanistica: è sufficiente essere in grado di agire e di permettere l'azione; non sono necessarie leggi specificamente urbanistiche: basta operare tramite i meccanismi che interferiscono con l'organizzazione del territorio. Per esprimere il governo del territorio e rendere funzionale la struttura fisica agli obiettivi politici si possono approvare leggi settoriali, o modificare i contenuti delle leggi attraverso circolari e decreti, si può prorogare l'entrata in vigore delle leggi, e ancora usare strumenti finanziari, restringendo o allargando a piacere il credito alle costruzioni pubbliche e private, agevolando la cooperazione piuttosto che la proprietà individuale. La gestione delle risorse pubbliche e del demanio possono essere leve fortissime per spostare le forze che governano l'organizzazione territoriale.

Al limite, però, si può agire senza avere una visione complessiva di quanto avviene; si può essere così imprudenti che, pur di racimolare qualcosa, si procede di giorno in giorno, trovando espedienti o di tipo urbanistico nella legislazione come per alcune leggi italiane approvate tra il 1967 e il 1973 con denominazioni ufficiose curiose come *ponte*, *tappo* e *tampone*: la legge del 1967 era intesa come *ponte* tra la "Legge Urbanistica" del 1942 e la promessa riforma, la legge del 1968 come *tappo* e quella del 1973 come *tampone*, entrambe per prorogare la validità dei vincoli nei piani urbanistici senza che l'obbligo dell'espropriazione da parte dell'ente locale povero delle necessarie risorse economiche, testimonianza della complessità dei rapporti tra proprietà privata e interessi generali. Molti anni dopo, senza avere

risolte quelle e con aumento del debito pubblico, con la vendita di beni immobiliari tramite speciali società come le SCIP, *Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici Srl*, istituite per vendere parte del patrimonio immobiliare pubblico e ridurre il deficit dello Stato, si è aperta un'altra strada potenziale per fare urbanistica indirettamente, tramite alienazioni di un patrimonio che forse andrebbe indagato e inquadrato tramite strategie territoriali.

Si può sostenere che le città e i piani che ne regolano lo sviluppo, non siano esito dell'urbanistica, perché se ne leggono difetti e incongruenze funzionali piuttosto che i pregi, ma talvolta a ragione, perché i primi sovrastano di gran lunga i secondi; si può anche aggiungere che quei piani approvati ufficialmente siano così malfatti da negare platealmente il concetto di pianificazione[93], oppure convincersi che l'urbanistica non sia una scienza, poiché l'azione continua di amministratori pubblici e di urbanisti di professione non riesce «a essere qualcosa di troppo diverso da un coacervo di norme empiriche»[94] attraverso le quali favorire o contrastare determinate forze economiche e sociali. Un dibattito che forse involontariamente si riferisce alla contrapposizione tra fatto e diritto.

Queste osservazioni hanno una rilevanza generale, vanno oltre al contesto e al tempo a cui appartengono; la loro importanza è sancita dalla diffusione di simili giudizi, interpretabili come una sorta di pessimismo disciplinare (non si può far nulla e tutto dipende dalla politica) e di giustificazione (non resta che adattarsi e fare il meno peggio). Simili giudizi, però, dipendono dall'uso di valori che sono ambiguamente e contemporaneamente attuali e storici, tecnici e politici, tenuti assieme da una sintesi tesa a giudicare le trasformazioni avvenute nel passato sul confronto di obiettivi per il futuro.

Un primo commento riguarda il *contesto storico*. Il giudizio deve essere emesso in funzione dello stato delle conoscenze, delle condizioni istituzionali e delle normative di quel momento storico. In altre parole, non solo la critica del passato sulla base di obiettivi che ora si vorrebbero per il futuro non è corretta, ma similmente non è lecito utilizzare categorie e scoperte successive a un dato momento storico per valutare le azioni e le categorie antecedenti a quel momento: non è lecito denunciare l'assenza di piani di edilizia economica e popolare prima del 1962.

Un secondo commento riguarda la *natura politica*, connessa anche con le modalità di formazione del consenso. Non esiste una razionalità tale per cui gli obiettivi debbano essere assolutamente condivisi, semmai esiste una politica con cui si possono combinare consenso e obiettivi al fine della loro accettazione e del loro

[93] Se Giorgio Piccinato valutava un fallimento cent'anni di storia disciplinare dell'urbanistica, Allione sosteneva che la pianificazione, in Italia e in senso generale, non era esistita. Cfr. Calabi, Piccinato 1974, p. 1; Allione 1976 [1965-1975] p. 9.

[94] Crosta 1967 introduzione a Reiner 1976 (1963), p. XIII; si veda anche: Terranova 1977, pp. 110-114 e le conclusioni, pp. 117-129.

conseguimento. Si possono anche usare ambiguamente determinate fraseologie correnti, a sfondo sociale o a sfondo liberista, per nascondere altri obiettivi e mistificare le proprie azioni, senza per questo togliere all'urbanistica i propri contenuti disciplinari.

Un terzo commento riguarda la *presunta natura sociale* dell'urbanistica. Poiché è necessario essere pragmatici, si deve constatare come nella realtà non vi sia nessun motivo per cui l'azione di un pianificatore debba obbligatoriamente predisporre il massimo delle risorse disponibili per rispondere ai bisogni sociali o che debba illustrare dettagliatamente i propri obiettivi e criteri: l'esito urbano conseguente può e deve essere visto o vissuto, percorso e analizzato indipendentemente dal giudizio politico di quel governo, come si potrebbe approfondire con due esempi. L'esito della politica di Haussmann e di Napoleone III è la Parigi ottocentesca, su cui il giudizio più difficile riguarderà il confronto tra la Parigi che non c'è più e la Parigi che, dopo di loro, il 'mondo' ha conosciuto e che ancora una volta le politiche del Novecento hanno modificato e ammodernato. In Italia, dopo il 1962, è lecito discutere l'applicazione della legge per edilizia economica e popolare per valutare l'orientamento della pubblica amministrazione nello specifico problema: l'adozione di un piano PEEP non significa un orientamento politico, saranno i suoi contenuti nel contesto di altre politiche territoriali che faranno capire la parte giocata da quell'amministrazione nei confronti del *territorio* e del *sociale*, fino agli ultimi decenni del Novecento con il disimpegno verso l'edilizia pubblica, con l'espansione della proprietà della casa e dell'indebitamento privato.

Un quarto commento riguarda la *natura scientifica* dell'urbanistica. Il giudizio negativo sullo stato attuale delle città scarta a priori la scientificità di un insieme di azioni, magari settoriali e apparentemente contraddittorie, con cui si è fatto prevalere *con il tempo* un certo assetto del territorio. Troppe volte si tratta di pregiudizi che esprimono solo percezioni personali, mentre la natura scientifica richiederebbe approfondimenti quantitativi e qualitativi, opportunamente certificati con la dichiarazione dei criteri e dei pesi di valutazione adottati. Nei due esempi precedenti per esprimere correttamente giudizi si dovrebbero prendere in considerazione molti aspetti della costruzione delle città. In Francia, a Parigi, il giudizio non potrà riguardare solo le forme, ma il costo sociale e politico delle trasformazioni, del rinnovo dei quartieri centrali e dei comuni circostanti che un tempo definivano la "cintura rossa". In Italia, dopo il 1962, non solo si sarebbe dovuto discutere sull'applicazione della legge per edilizia economica e popolare, ma si sarebbero dovuti misurare i risultati in rapporto con il fabbisogno (la domanda di alloggi a prezzo controllato) e con le modalità di applicazione della legge, controllando le modalità tecniche di applicazione e le scelte localizzative. Si trattava di *quantità* e di *qualità* misurabili, descrivibili e confrontabili, sia in quel territorio, sia nel confronto tra quel comune e un altro comune, sia nei confronti di azioni in altri paesi.

La valutazione non avrebbe dovuto riguardare il breve periodo, ma il lungo periodo, perché l'urbanistica è un'azione di lunga durata e deve utilizzare bilanci economici, sociali e territoriali.

Per aprire una prospettiva operativa nella ricerca di una definizione resta un ultimo aspetto generale da richiamare con forza riprendendo un tema *classico* relativo all'importanza dell'*amministrare l'urbanistica*. È proprio sul piano del funzionamento ordinario della pubblica amministrazione e della sua organizzazione del lavoro, infatti, che si muovono investimenti e opere troppo frequentemente con scarsi o nulli controllo dei loro effetti ambientali e della qualità delle tecnologie impiegate. Tutti i temi urbanisticamente rilevanti, dall'abusivismo alle innovazioni procedurali della pianificazione, dalla mobilità ai rifiuti urbani e industriali vanno letti e interpretati in questa visione generale di coordinamento e di integrazione tra funzioni e compiti ripartiti tra lo Stato e gli enti locali e risolti attraverso accordi e atti di pianificazione e di programmazione.

Come la conoscenza non può che essere operativa, così l'esigenza di trasformare il mondo non può né deve essere distruttiva: la collocazione dell'urbanistica nel quadro dei problemi sociali e ambientali del pianeta costituisce l'unica prospettiva etica possibile.

3. Fondamenti di urbanistica

L'organizzazione del territorio è oggetto di azioni politiche, rispecchia determinati rapporti sociali, implica ordinanze, leggi, decreti, richiede risorse e richiama investimenti. La forma dell'organizzazione territoriale costituisce solo uno schema, senza vita e senza significato, se non viene riempita da questi contenuti.

> «*Ogni epoca ha la sua urbanistica, ma eredita i risultati dell'urbanistica delle epoche anteriori*, proprio come ogni società rappresenta un compromesso, travagliato da tensioni interne, tra la società attuale in divenire e il retaggio delle società superate e scomparse che l'hanno preceduta, ma che sopravvivono a se stesse. Si sarebbe tentati di definire l'urbanistica una materializzazione in pietra, in mattoni o in calcestruzzo delle strutture sociali, materializzazione che va dall'archeologia sociale alla previsione di fenomeni sociali.»[95]

L'urbanistica, però, è qualcosa di più e qualcosa di diverso.

Qualcosa di più perché riguarda tutta l'organizzazione del territorio e non solo la città le pietre e i mattoni; il paesaggio attuale è composto da opere antiche di secoli, insediamenti e strade, monti disboscati e terre bonificate. La suddivisione modulare del territorio fatta dai Romani permane ancora nell'organizzazione di certe campagne, testimoniando un passato lontano di ben duemila anni. Ed è ovviamente qualcosa di diverso perché anche quella certa forma di organizzazione del territorio è testimonianza, ma non ovviamente permanenza e imposizione, di quell'ordine sociale.

Come la centuriazione romana è comprensibile ricordando le necessità strategiche, coloniali e agricole, e come le città fondate nel medioevo ricordano le espansioni demografiche e produttive con l'affrancamento della schiavitù e la bonifica di nuove terre da coltivare ed anche criteri di gestione delle terre comuni, così l'urbanistica non può essere compresa se non rifacendoci ai significati politici, sociali, economici ed ambientali: questo vale sia nello studio della storia, sia nell'azione politica in cui tutti si è coinvolti, dove le città divengono megalopoli, dove le riserve di risorse naturali sono spostate ai margini del mondo, dove gli allevamenti zootecnici assumono dimensioni urbane (Figura 10).

Si tratta quindi di trovare ed applicare un unico metodo al passato e al presente. La storia deve essere motivata dalle analisi delle condizioni che hanno portato e permesso la progettazione e l'attuazione di determinate forme dell'organizzazione

---

[95] George 1976 (1966).

del territorio, giungendo a descrivere attraverso quali meccanismi è stata data quella forma e perché quella piuttosto che un'altra era funzionale ai contenuti economici e sociali; significa avvicinarsi alla storia dell'organizzazione del territorio non da storico, da geografo, da architetto o da sociologo, ma da urbanista.

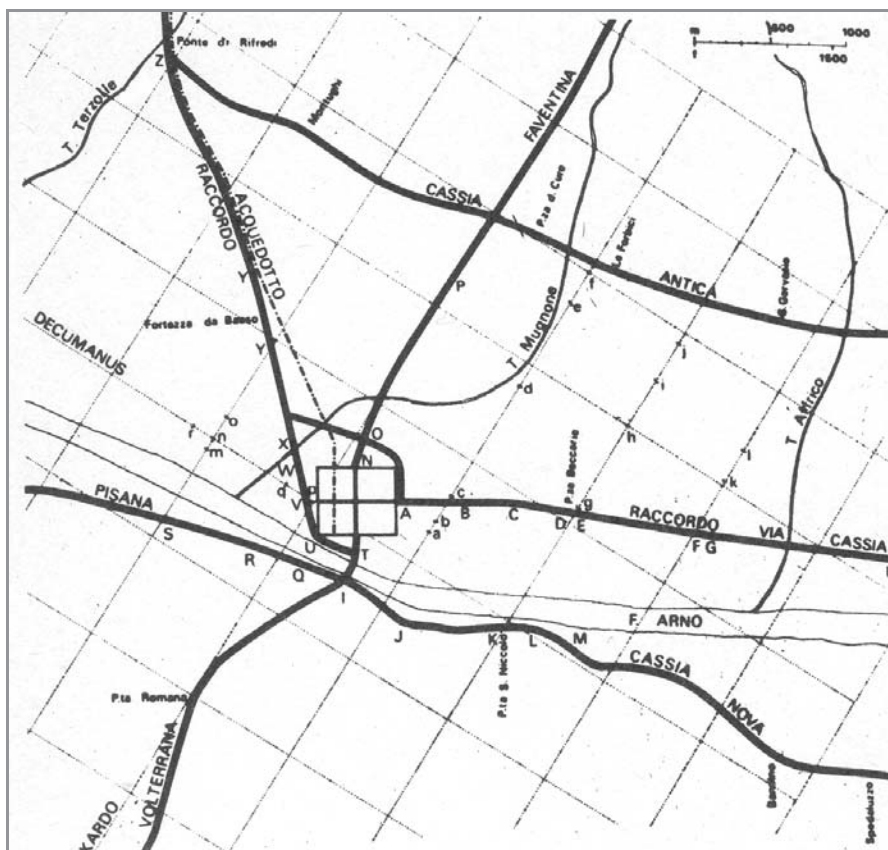



Figura 9: Impianto di Firenze romana (Fonte: Benevolo 1975).

Non è quindi sufficiente elencare progetti, nomi dei progettisti e dei committenti, allegando disegni o fotografie, proponendo classificazioni secondo l'andamento della rete stradale, ma bisogna sottolineare i rapporti tra progetti e attuazioni, tra le singole parti e l'organizzazione complessiva, lavoro per il quale esistono numerosi documenti e sopravvivono, come già si è detto, tutt'oggi nell'assetto del territorio le testimonianze dell'urbanistica passata, materia che in gran parte è ancora da esplorare e inquadrare sistematicamente.

Figura 10: Permanenza della centuriazione in Emilia Romagna a confronto con le nuove dimensioni della zootecnia (*in alto a sinistra* **Bagnara di Romagna,** *in alto al centro* **allevamento avicolo. Fonte: IGM 1:25.000).**

In questa nuova dimensione planetaria dell'urbanesimo e dell'antropizzazione dell'ambiente si devono ricercare i fondamenti stessi dell'urbanistica vagliando le premesse alle grandi trasformazioni avvenute tra il XVIII secolo e il XX seguendo cinque campi di indagine:

- gli elementi cruciali della transizione tra il Settecento e l'Ottocento nei concetti di modernità, di modalità operative e di trasformazioni dell'organizzazione territoriale ("Antichità e modernità dell'urbanistica", "Condizioni dell'urbanistica prima dell'affermazione della borghesia", "Trasformazioni dell'organizzazione territoriale tra XVIII e XIX secolo").
- l'affermazione dei nuovi principi economici e sociali inglobati nelle costituzioni statunitensi e francesi e che sono ancora alla base degli Stati di diritto democratico e la loro influenza sull'urbanistica europea ottocentesca ("Principi economici e sociali e organizzazione territoriale nel XIX secolo").
- caratteristiche dell'azione urbanistica dell'Ottocento e la riaffermazione di tendenza verso la pianificazione territoriale ("Azioni urbanistiche tra XIX e XX secolo").
- il contributo degli studi sull'urbanesimo e sulle metropoli al consolidamento disciplinare attraverso gli studi storici e critici come consapevo-

lezza culturale e come definizione del campo scientifico e operativo ("Studi sull'urbanesimo e sulle metropoli").
- il rapporto tra gli approfondimenti conoscitivi della città e la consapevolezza della complessità dell'organizzazione territoriale in parallelo alla transizione dell'urbanistica dal "fatto" al "diritto" sono le conclusioni dei fondamenti disciplinari. ("Consapevolezza dell'urbanistica: dal fatto al diritto", "Consapevolezza dell'urbanistica: verso formulazioni scientifiche").

Una possibile fondazione teorica dell'urbanistica in ambito ecologico che abbia validità generale non può che realizzarsi attraverso due condizioni: la condivisione di simili fondamenti e la condivisione di valori che, traendo dai fondamenti dignità scientifica, siano rivolti ad una ridefinizione complessiva del concetto di sviluppo.

3.1. Antichità e modernità dell'urbanistica

L'urbanistica non è soltanto una disciplina moderna.

Quando si pone come condizione qualificante dell'urbanistica la modernità, si trovano infinite possibilità per fissare una data, un piano urbanistico, un evento da cui fare iniziare la storia.

Sigfried Giedion descrisse le trasformazioni cinquecentesche di Roma (1585-1690) come l'inizio di un nuovo concetto di spazio e di urbanistica, affermando che «Sisto V era chiaramente consapevole della grande complessità dell'urbanistica moderna»[96] poiché affrontò contemporaneamente i diversi problemi urbani e lo fece nei pochissimi anni del suo pontificato. Dalla sistemazione monumentale urbana attraverso nuove strade nel tessuto urbano alla costruzione di monumenti e di prospettive come il completamento della cupola di San Pietro, il collocamento dell'obelisco davanti alla basilica, la costruzione del palazzo e della basilica del Laterano.

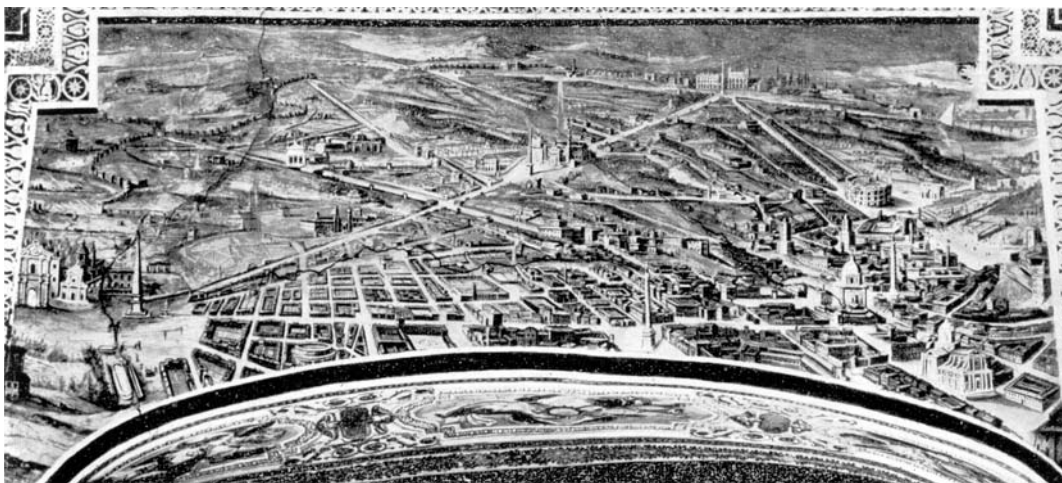



Figura 11: Dipinto del piano per Roma di Sisto V (Fonte: Giedion 1965).

[96] Giedion 1965 (1941), p. 29.

Il suo piano toccava non solo l'approvvigionamento idrico della città e il prosciugamento delle Paludi Pontine, ma intendeva rispondere alla domanda di lavoro con la trasformazione del Colosseo in filanda[97].

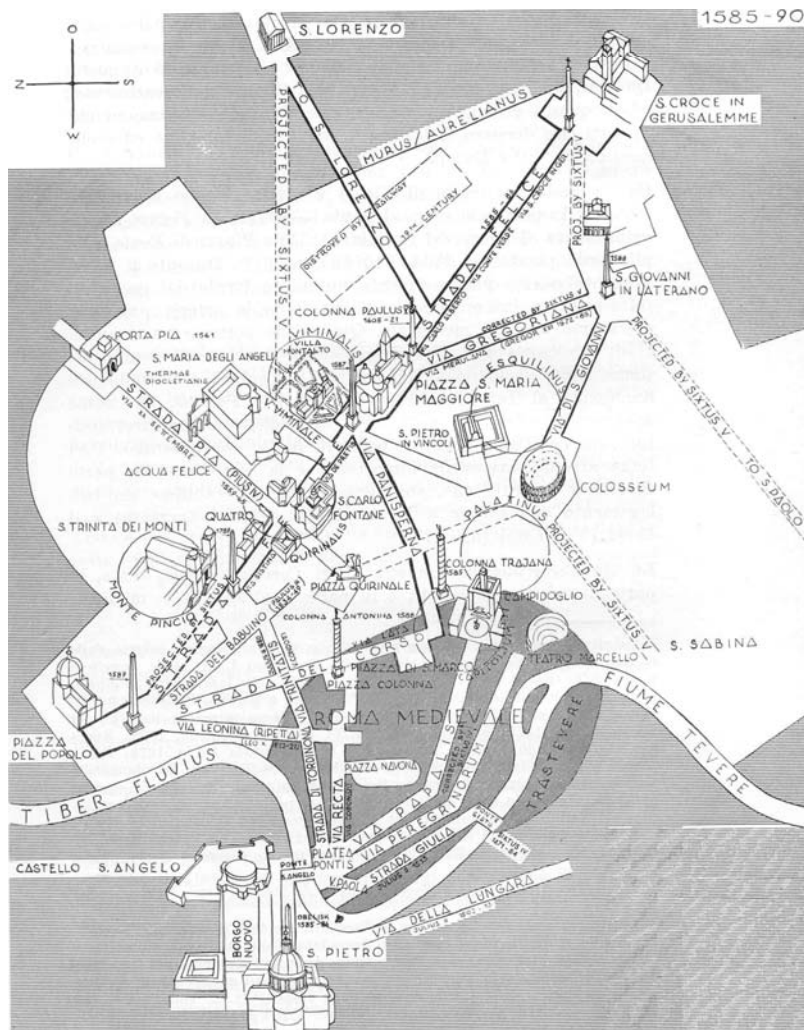



Figura 12: Ricostruzione del piano di Sisto V (Fonte: Giedion 1965).

[97] Ibid., pp. 71-100.

Un'azione globale che Sisto V non poté portare a termine stroncato dalla malaria. Non si trascuri questo ultimo accenno per riflettere sulla conservazione e sulla valorizzazione del patrimonio storico, su quello che si vorrebbe fosse stato mantenuto, su quello che si volle conservare o riutilizzare, sulle condizioni in cui lo si vorrebbe fruire e sulle azioni che si vorrebbe intraprendere per trasformare e riusare edifici storici: tutto questo ha a che fare, soprattutto, con la relatività dei valori.

Con altri e tra di loro diversi intendimenti Bruno Zevi e José-Augusto França scrissero di Ferrara e di Lisbona. Zevi studiò l'Addizione Erculea realizzata da Biagio Rossetti a Ferrara (1492-1534) e la descrisse come costruzione della prima città moderna europea, prendendo a proprio sostegno un'affermazione di Burckdardt (1860) e mostrando le peculiarità dell'intervento urbanistico e architettonico di Rossetti che coinvolgeva tutta la città in modo da integrare e unificare le due parti. França, come si vedrà anche più avanti, privilegiò il sistema urbanistico, amministrativo e tecnologico della ricostruzione di Lisbona dopo il terremoto del 1755 per caratterizzare la nascita della *prima città moderna europea*[98].

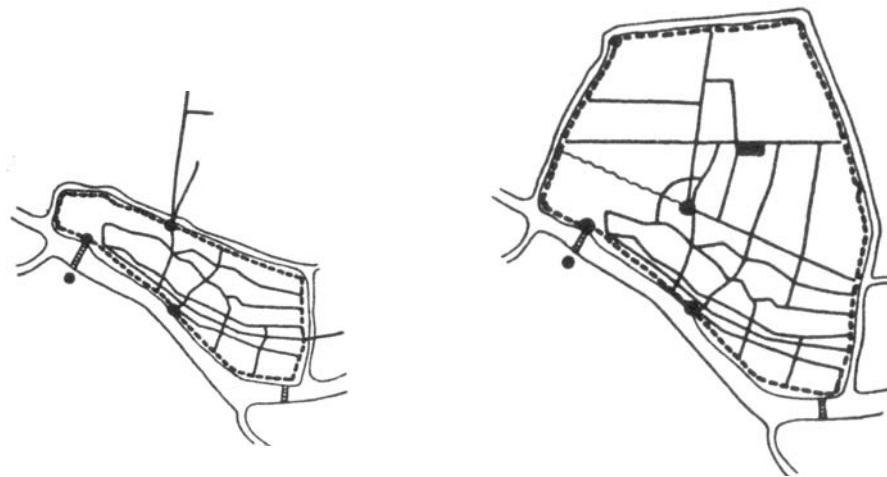



Figura 13: Ferrara e l'Addizione Erculea di Biagio Rossetti. Schema urbano prima (circa 1451) e dopo l'Addizione (Fonte: Zevi 1971).

Persino nelle enciclopedie, quando si tratta di fissare il momento preciso della nascita dell'urbanistica moderna e quindi di mettere in evidenza le tappe della sua maturazione disciplinare, quasi ogni articolo opta per l'originalità e individua eventi distribuiti generalmente in un arco di tempo circoscritto in poco meno di un

[98] Zevi 1971 (1960); França 1972 (1965).

secolo: dai grandi lavori di George Eugène Haussmann a Parigi (1851-1870) fino alla redazione del piano di ampliamento per Amsterdam, diretta da Cornelis Van Eesteren (1928-1935).

Anzi proprio dai problemi storiografici sull'origine dell'urbanistica moderna si sviluppò una contrapposizione scientifica e politica agli inizi degli anni Sessanta in Italia, allora etichettata come «l'unico episodio di polemica aperta e circostanziata» registratosi «nella cultura architettonica italiana», una polemica che dimostra come non sia tanto la scelta dei singoli episodi, quanto la scelta ideologica di fondo a suscitare reazioni e dibattiti: in questo caso il rapporto tra politica e urbanistica faceva risaltare quanto diversi fossero i significati che venivano attribuiti all'urbanistica[99]. L'eccessiva attenzione al carattere *moderno* dell'urbanistica e all'introduzione di un nuovo linguaggio e di nuovi strumenti ha contribuito a formare una netta cesura tra passato e presente: la conoscenza storica si arresta e quei limiti che vengono definiti le pietre miliari, tanto da far credere che l'urbanistica moderna spunti improvvisamente tra i fumi della rivoluzione industriale[100].

Semmai la modernità dell'urbanistica contemporanea consiste nell'enorme accelerazione con cui si susseguono le trasformazioni urbane a livello planetario e di conseguenza nell'avere sviluppato, in certi paesi prima che in altri, una legislazione apposita per i piani urbanistici, nell'avere individuato gli elementi della pianificazione urbanistica e nell'avere messo in atto politiche di controllo delle trasformazioni. Alcuni decenni di pratica hanno dato ancor maggior vigore a questo aspetto: nonostante le ambiguità del processo democratico e della definizione delle funzioni dello Stato, soprattutto in quei paesi con una più alta densità urbana, i fatti hanno dimostrato la necessità di far quadrare, come in un bilancio, le destinazioni d'uso del suolo quantificando l'esistente -in termini demografici, occupazionali e di strutture fisiche- e confrontando in continuità tali misure con quelle delle previsioni e delle attuazioni.

All'attuale significato di urbanistica hanno contribuito numerosi studi facenti capo a diverse discipline, ma il principale contributo deriva dalla pratica dell'organizzazione delle attività umane sul territorio, che, senza soluzione di continuità, è stata applicata dall'antichità. I fatti riguardano le città e il territorio, la fondazione di nuove città, l'espansione di città esistenti, le ristrutturazioni e i rinnovi del tessuto urbano, l'uso delle strutture edilizie, così come l'uso del territorio, le grandi infrastrutture necessarie al potenziamento produttivo, ai collegamenti, all'approvvigionamento. Il criterio ordinatore di questo studio dell'urbanistica è la

[99] Benevolo 1964 (1963); Aymonino 1977 (1965), Salzano 1965. Le citazioni sono tratte da Aymonino 1977 (1965) p. 7. Per ora si noti il riferimento alla cultura "architettonica" non a quella urbanistica, ma il tema sarà ripreso più avanti.

[100] Le vicende storico-critiche dell'architettura sono strettamente legate a quelle dell'urbanistica, come era stato registrato da Aymonino 1977 (1965).

corrispondenza tra realtà della pianificazione, gli strumenti per realizzarla e le formulazioni teoriche; l'obiettivo è quello di fornire un orientamento attraverso la letteratura esistente e indicare frontiere di nuove ricerche, rimanendo però nell'ambito della storia dell'epoca moderna, e riandando al passato attraverso gli studi di storia dell'urbanistica.

3.2. Condizioni dell'urbanistica prima dell'affermazione della borghesia

Alle soglie delle grandi rivoluzioni produttive e sociali che si attuarono tra la fine del XVII e il XIX secolo, l'assetto del territorio era caratterizzato da un uso estensivo del suolo, con scarsa produttività e rapida degradazione della fertilità. Agricoltori e allevatori, in perenne contrasto, si contendevano le terre e la necessità portava a colonizzarne sempre di nuove operando disboscamenti e bonifiche. Guerre, carestie, crisi economiche, insurrezioni contadine e urbane fecero fluttuare la popolazione tra città e campagna. Secondo le congiunture economiche urbane, modificandosi le esigenze del commercio e dell'artigianato, nelle campagne si introduceva il lavoro a domicilio legato al lavoro agricolo, una situazione dinamica a cui si contrappose il reclutamento del lavoro salariato nelle città con l'espansione delle industrie manifatture.

In Italia una fitta rete urbana costituiva la base solida a cui far riferimento, adattando le città esistenti con rinnovamenti e migliorando i collegamenti sul territorio; oltralpe le esigenze militari richiedevano in maggior misura opere di fortificazione assieme alla fondazione di città militari per difendere i confini. Nelle colonie d'oltreoceano si poneva un problema completamente diverso: vasti domini da urbanizzare, allo scopo di sostituire radicalmente l'organizzazione sociale indigena con un nuovo potere, il cui governo si esprimesse attraverso solide strutture urbane, appositamente fondate.

> «Nei secoli tra il XVI e il XVIII, e oltre, i processi dell'accumulazione originaria improntavano di sé i più diversi aspetti della storia dell'Occidente europeo e quelli dell'Italia in particolare (...) il ritmo della accumulazione originaria -premessa necessaria per la instaurazione del nuovo modo capitalistico di produzione- dipese per una larga misura dal grado di sfruttamento dei lavoratori del Nuovo Mondo: da quelli delle miniere, in primo luogo, e poi, sempre più largamente, da quelli delle piantagioni di canna da zucchero, di cacao, di caffè ecc. I processi (...) relativi alla parte che il sistema coloniale (...) ha avuto nell'accumulazione originaria, sono da riferire, in generale, alla pratica del capitale commerciale: che -sino all'avvento della produzione industriale di massa e cioè, in Europa, fino al secolo XIX- insieme con il

capitale usurario ha sempre avuto una parte decisiva nell'accumulazione di quei patrimoni monetari, la cui formazione costituisce un presupposto necessario, seppure non sufficiente, per l'insorgere del nuovo modo di produzione capitalistico (...). Da un lato (...) contingenti importanti di patrimoni monetari accumulati, in varie parti del paese, nelle attività commerciali, artigianali ed altre, tendono a trasferirsi dal campo di attività più caratteristico per il capitale commerciale a quello più specifico per il capitale usurario, da prestito e bancario. D'altro lato si può rilevare che, nella nuova situazione, contingenti non meno importanti dei patrimoni accumulati, in ragione delle attività artigianali, commerciali e bancarie, e di quelle agricole stesse, cominciano a rifluire in misura crescente dalle città verso le campagne, avviando, già nel corso del secolo XVI, quel processo che è stato definito come quello di una vera e propria terrierizzazione dei patrimoni monetari medesimi, e che verrà assumendo un rilievo ancor più decisivo nel secolo XVII.»[101]

Le trasformazioni strutturali portano a un secondo feudalesimo con tanto di investiture. Durante questo periodo all'uso dei terreni demaniali a campi aperti si sostituirono in misura sempre più massiccia le recinzioni abusive dei campi pubblici da parte dei feudatari.

«La rifeudalizzazione rappresentò causa primaria della rovina delle campagne per due motivi. In primo luogo essa provocò un mutamento di ruolo dell'economia agricola; lo scopo di questa non era più di produrre beni in relazione alle esigenze di consumo della comunità, ma di produrre reddito in relazione alle esigenze del proprietario. In questa situazione le aree meno produttive furono abbandonate o convertite a colture richiedenti minore manodopera, ad esempio, a pascolo. In molti casi queste conversioni produssero situazioni di spopolamento della campagna, in quanto i coltivatori stabili furono sostituiti da manodopera avventizia stagionale, meno costosa, rappresentata da immigrati dalla montagna. Abbandono di terre e conversione di colture rappresentarono la causa immediata della degradazione sopra delineata.
In secondo luogo la rifeudalizzazione provocò l'esodo dei signori, per cui i redditi prodotti nella campagna non si convertivano in opere di miglioramento agricolo ma erano impiegati nell'ambito delle attività urbane. L'abbandono della campagna da parte dei signori fu determinato da due cause, spesso concomitanti. La prima era rappresentata dal pericolo dei briganti e delle soldatesche straniere sbandate (si rammenti che Serlio concepiva la residenza del signore in campagna al modo di una piccola fortezza); la seconda era rappresentata dalla volontà del principe di raccogliere i nobili in un solo luogo, la città, per meglio controllarne le azioni.»[102]

Il processo economico e politico investì complessivamente l'assetto territoriale e le trasformazioni assunsero un ritmo sempre più veloce. Se già nel XVI secolo era stata intravista la soluzione al problema agricolo aumentando la produttività at-

[101] Sereni 1972, pp. 202-203 e 205.
[102] Simoncini 1974, vol. I, p. 163.

traverso l'integrazione tra agricoltura ed allevamento con la rotazione delle colture[103] e se ancora altre premesse erano già state poste con il potenziamento dell'irrigazione nel nord Europa e nel nord Italia, dovette però passare più di un secolo prima delle applicazioni delle nuove teorie, e quasi mezzo secolo perché queste si diffondessero dall'Inghilterra a tutta l'Europa determinando una vera e propria rivoluzione agronomica. Criteri e guide dell'organizzazione del territorio erano costituiti da un complesso sistema di azioni private, di norme giuridiche e di diffusione della cultura agronomica: dagli statuti comunali alle leggi sul taglio dei boschi, dall'esercizio del dazio e alle tasse sulle basi catastali fino ai trattati tecnici e ai manuali.

Ciononostante è nella campagna che si riversano i lavori più importanti per il consolidamento dell'assetto generale ed è nella campagna che si manifestano i maggiori problemi di ordine sociale.

3.2.1. Urbanistica tra architettura e magnificenza

I progetti di città ideali e le utopie rinascimentali sembrano evocare un'immagine in particolare contrasto con queste profonde trasformazioni strutturali accompagnate da mobilità sociale, sommosse e guerre, ma è un contrasto solo apparente proprio perché le città rappresentano i luoghi di maggior immobilismo sociale[104], e inoltre perché non esiste una vera e propria separazione concettuale tra città reale e città ideale. Come afferma Eugenio Garin:

> «La città ideale di tante scritture del secolo XV è una città razionale; è una città reale portata a compimento, svolta secondo la sua natura; è un piano o un progetto attuabile; è Firenze, è Venezia, è Milano, quando siano perfezionate le loro leggi e finite le loro fabbriche. Ed è la città naturale, che osserva le leggi immanenti alle cose. Senza estremismi, la giustizia è fatta di coordinamenti e di organizzazione; è un problema risolubile con deliberazioni sagge e volontà concordi, con eque tassazioni. Di Platone si ammira la razionalità, l'architettura, la distribuzione in classi, piuttosto che la comunione di beni e delle donne. Così nelle strutture fisiche come negli istituti la città ideale è un disegno in via d'attuazione, nella fiducia che l'uomo ha di sé, confermata dalle antiche storie di città ideali che si realizzarono: Atene e Sparta, come Firenze e Venezia. I problemi sono tutti di politica e di urbanistica, di saggezza e di giustizia. Ed è importante che in queste scritture, dialoghi, storie, elogi, scarso e nessun posto abbiano i grandi temi religiosi. La città ideale del Quattrocento è in terra, e non si confonde né si confronta con la città celeste.»[105]

[103] Così in un libro assai diffuso stampato a Venezia: Tarello 1975 (1567).
[104] Simoncini 1974, pp. 167-169.
[105] Garin 1965, pp. 52-53.

Progetti di città ideale, in questa accezione, di utopie urbane a sfondo sociale o viceversa, e interventi sulle città esistenti costituiscono i tre momenti fondamentali attraverso cui passano i contributi alla pianificazione urbana, contributi dai quali risulta molto chiaramente che la città era interpretata come testimonianza diretta dei rapporti sociali: lo schema geometrico era espressione concreta e contemporaneamente rappresentazione simbolica della stabilità sociale[106].

Dal primo impegno politico diretto degli architetti o degli urbanisti e dalla relazione concreta tra città e società verso la fine del Rinascimento si passò al disimpegno sociale del progettista a mano a mano che prevaleva l'aspetto del potere autoritario: la purezza geometrica dell'impianto significò sempre più soltanto la ricerca formale di una progettazione, un ibrido tra urbanistica e architettura.

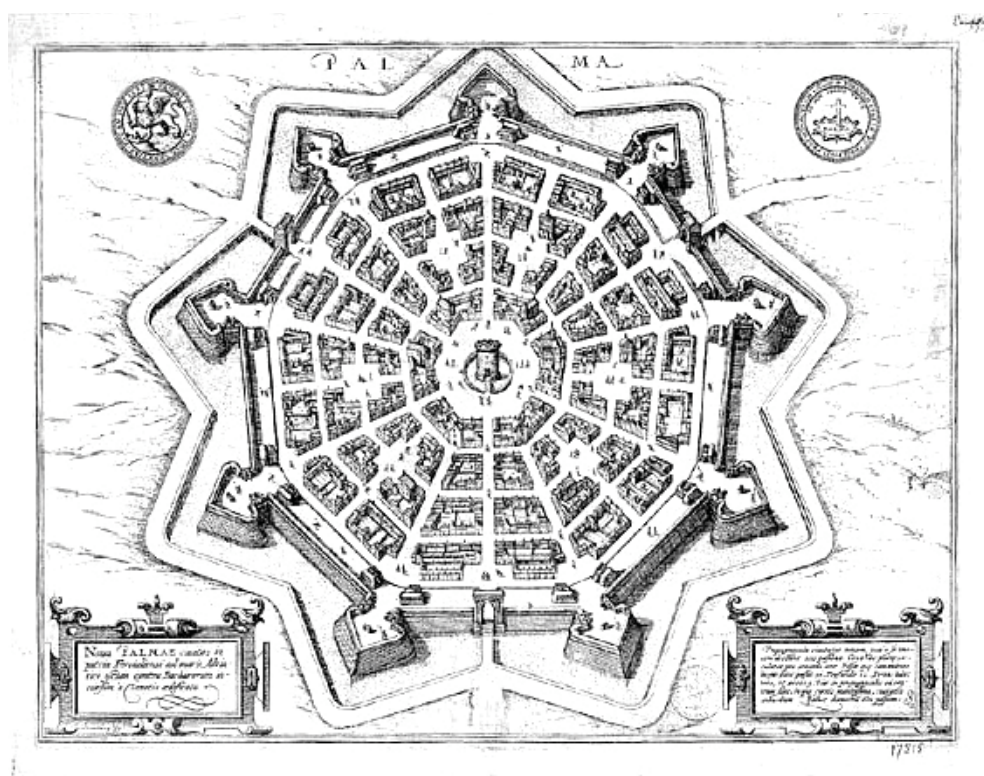



Figura 14: Palmanova (Fonte: Jodocus Hondius, *Nova et Accurata Italiae Hoderniae Descriptio*, Bonaventura e Elsevir, Leida, 1627).

[106] Sul rapporto tra città e società nel Rinascimento si rimanda ancora a Simoncini 1974.

Nel XVIII secolo, diminuendo le necessità di ulteriori città fortificate, si innestò sul tema della progettazione di città nuove la contrapposizione tra la forma geometrica chiusa al territorio e quella sempre geometrica, ma monumentale, simbolo del fasto regale, integrata con la natura mediante i parchi e aperta verso la campagna. In questa contrapposizione, puramente formale e architettonica, si espresse l'assolutismo degli interventi urbani ormai sempre più lontani dal concetto di decentramento e partecipazione al governo della città del primo Rinascimento, e sempre meno aderenti ai reali bisogni della popolazione.

Tra le nuove fondazioni si possono citare come casi emblematici: Palmanova, città di confine progettata da Giulio Sarvagnon, ingegnere militare, secondo schemi e necessità militari; Versailles, l'esempio più sfarzoso e famoso di città regale; Pietroburgo ora Leningrado che fondata nel 1703 da Pietro il Grande, ebbe poi un piano nel 1716 redatto da Alexandre-Jean-Baptiste Le Blond. I tre esempi illustrano quindi situazioni completamente diverse in partenza e come sviluppo successivo. Palmanova, costruita per difendere l'entroterra veneziano, nella storia non ebbe mai quella funzione militare strategica o altre funzioni economiche strategiche, restò cittadina ferma per molto tempo al progetto iniziale (Figura 14).

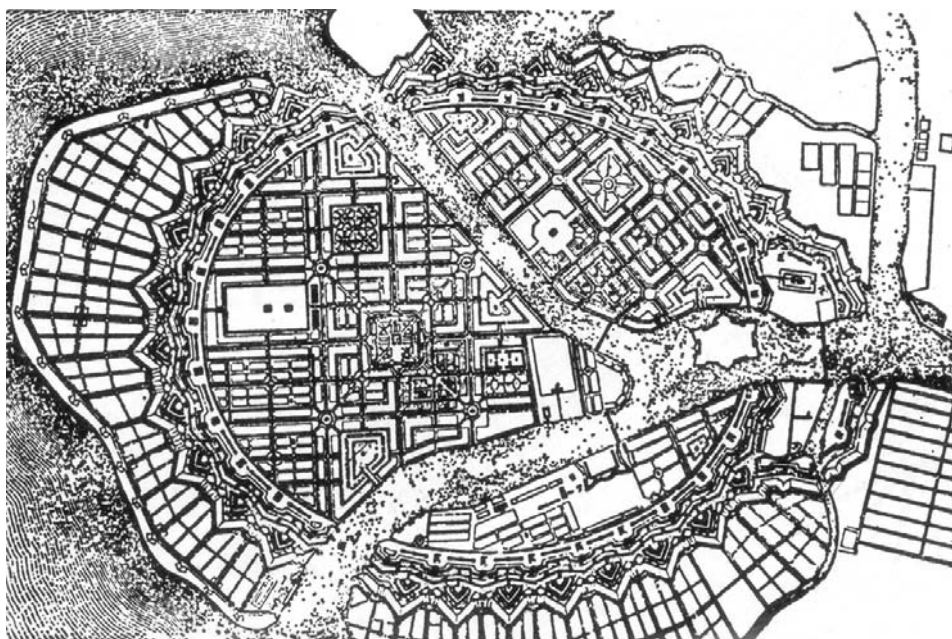



Figura 15: Piano di Le Blond del 1716 per San Pietroburgo (Fonte: Benevolo 1968).

San Pietroburgo, voluta come sbocco della Russia verso l'Europa, assolse così bene a questa funzione che diventò città industriale, espandendosi e dimostrando la validità della localizzazione, anche se si deve subito aggiungere che tra il piano di le Blond, perfettamente geometrico, la stato di fatto e lo sviluppo successivo non vi sono congruenze ma forti differenze, che mettono in risalto lo scarto tra la pianificazione e lo sviluppo reale (Figura 16 e Figura 17). La crescita urbana si accorda maggiormente alle condizioni geografiche, marcate dai due rami della Piccola Neva e della Grande Neva sul Mar Baltico e dalle isole. Il piano di Le Blond appare come un disegno ideale, incapace di apprezzare la realtà e teso a costruire una città murata, assai diversa dalle necessità che col tempo maturavano e che si esprimevano attraverso l'espansione urbana e le funzioni portuali in risposta all'aumento del commercio.

Figura 16: Veduta del 1761 di San Pietroburgo in una stampa di Joseph Valeriani e di Mikhail Ivanovich Makhaev (Fonte: David Rumsey Maps Collection).

Benevolo nel trattare il *grand siècle* accentua la contrapposizione tra i due interventi urbanistici e coglie nel modello di Versailles (Figura 18) la separazione della dimora reale dalla capitale[107]. Malgrado i rapporti indubbiamente stretti tra interventi sulle città esistenti e la fondazione di città nuove, dal punto di vista progettuale la scelta della residenza reale separata dalla vita tumultuosa della città piuttosto che l'intervento di riqualificazione urbana illustrano due modi antitetici di concepire la città, emblematicamente rappresentati da Luigi XV e da Colbert. Luigi XV voleva allontanarsi da Parigi, città degradata e centro di disordini e ribellioni sociali, per isolarsi nello splendore di Versailles, mentre Colbert realisticamente voleva invece trasformare Parigi, concentrando e accumulando il potere decisionale ed economico, affinché in essa si potesse costruire il futuro centro nazionale.

[107] Benevolo 1968, cap. VI e cap. VII.

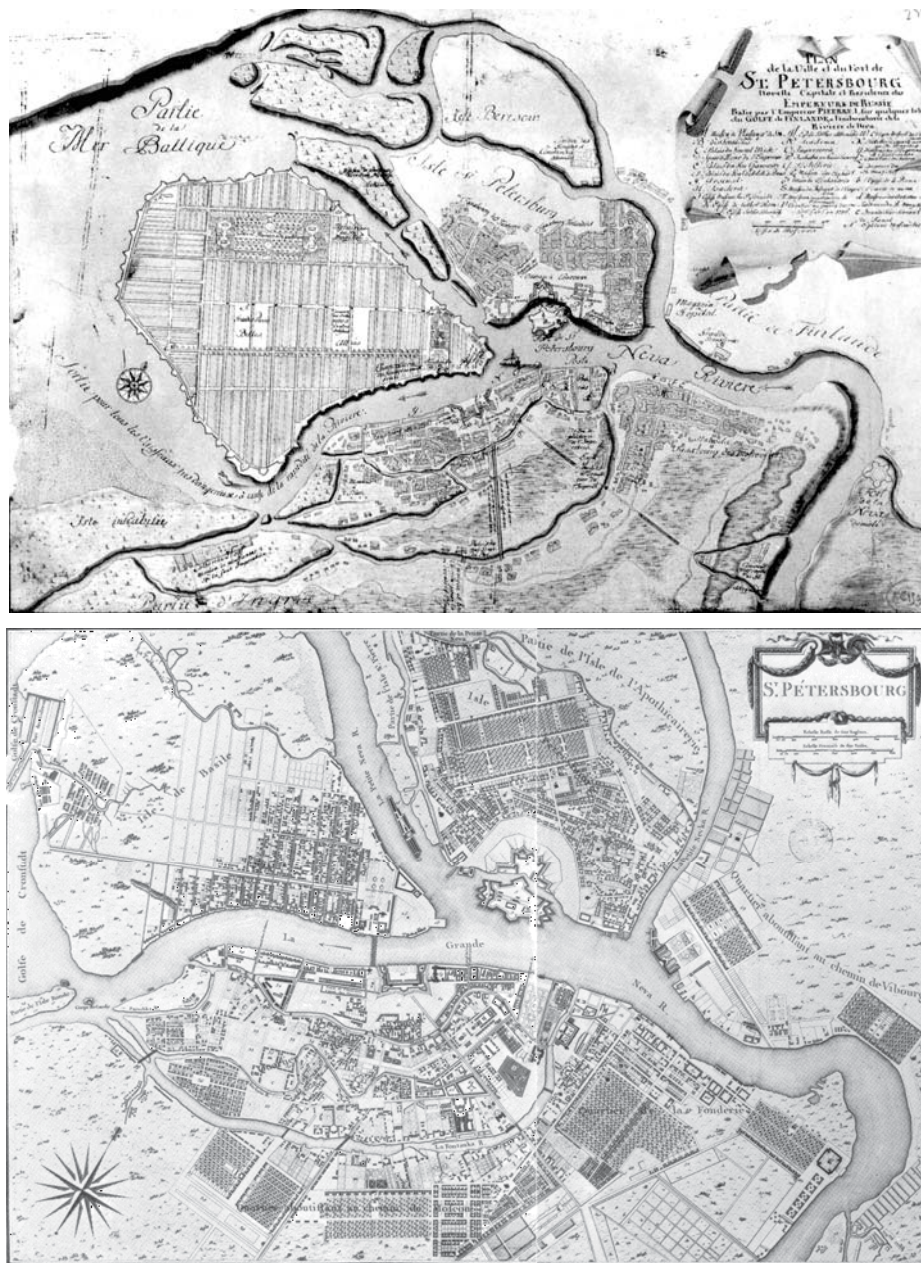



Figura 17: San Pietroburgo agli inizi del XVIII secolo e nel 1753 (Fonte: Benevolo 1968).

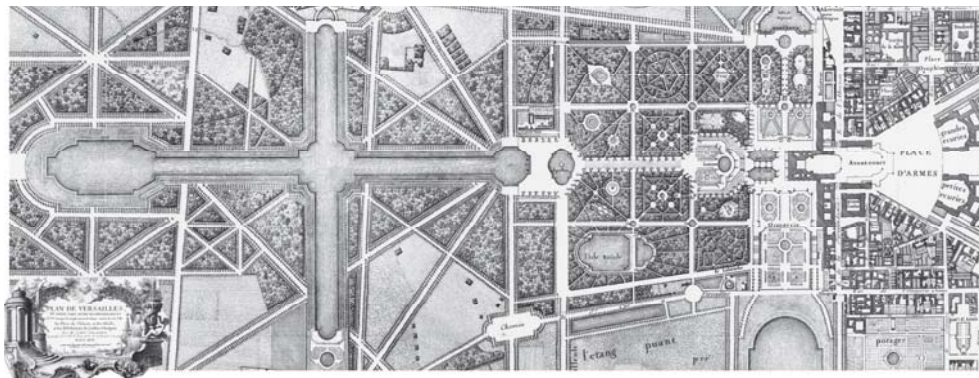



Figura 18: Piano del castello e dei giardini di Versailles di Delagrive. 1746 (Fonte: Wikipedia).

Il discorso su Versailles non può restare chiuso alla costruzione della reggia, ma deve essere ampliato dal punto di vista francese per comprenderne il significato nella più vasta organizzazione del territorio parigino e dal punto di vista della competizione tra gli Stati attraverso modelli di magnificenza delle architetture accompagnata dalla capacità di plasmare la natura, di cui Caserta, Charlottenburg, Schönbrunn, Blenheim, Nymphenburg non sono che una piccola selezione.

Il discorso sulle città nuove deve esplorare l'esperienza coloniale, che risulta essere del tutto complementare a quella europea. Nelle Americhe, come osserva Benevolo, si offre un campo sperimentale completamente libero, o meglio, in cui le preesistenze devono essere rase al suolo:

> «Gli europei possono operare in uno spazio vuoto e devono attuare in pochi decenni un immenso programma di colonizzazione. Questo senso di libertà e novità è la caratteristica saliente dalle realizzazioni cinquecentesche al di là dell'oceano, e i protagonisti ne erano ben consapevoli. Sugli stipiti del palazzo arcivescovile di Mexico è stata scritta questa frase dell'Apocalisse: *Dixit qui sedebat in throno: ecce nova facio omnia*.
> Sarebbe un grave errore considerare le esperienze americane come episodi marginali nella storia dell'architettura del '500; esse non solo le sistemazioni quantitativamente più cospicue realizzate nel secolo XVI, ma sono anche per certi aspetti le più significative, perché i loro caratteri dipendono in misura maggiore dai concetti culturali acquisiti a quel tempo, e in misura minore dalle resistenze dell'ambiente urbano e rurale organizzato in precedenza.»[108]

[108] Benevolo 1968, pp. 605-606.

La più grande città delle Americhe, al centro di un sistema di cinque laghi tra cui il lago Texcoco con acque dolci e salmastre, era Tenochtitlan, costruita su lotti consolidati con palificazione e divisa in quattro settori, attraversata da canali e con ponti di legno che venivano rimossi la notte. Conquistata dagli spagnoli nel 1521 (Figura 19 a sinistra e in alto a destra), fu sostituita da Città del Messico a tre chilometri di distanza con impianto ortogonale (Figura 19 in basso a destra) mostra l'impianto ortogonale. Con il tempo intervennero opere per bonificare i terreni e ridurre le inondazioni, cambiando completamente la geografia del sito (Figura 20).

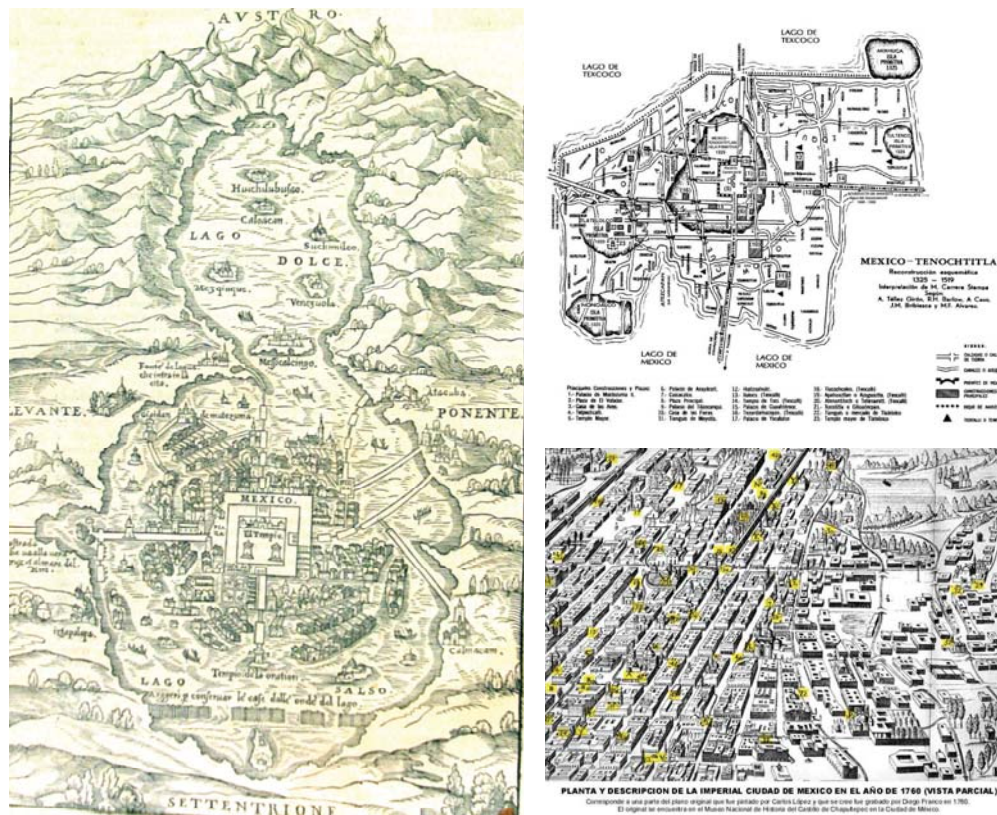



Figura 19: *a sinistra* **Tenochtitlan di Giovanni Battista Ramusio (Fonte: "Città del Messico" *Enc.: EI*[109]);** *a destra in alto* **mappa schematica di Tenochtitlan 1325-1519 (Fonte: www.skyscrapercity.com);** *a destra in basso* **mappa di Carlos López de Troncoso del 1760 (Fonte: Wikipedia).**

[109] Citata come «mappa del Conquistatore Anonimo».

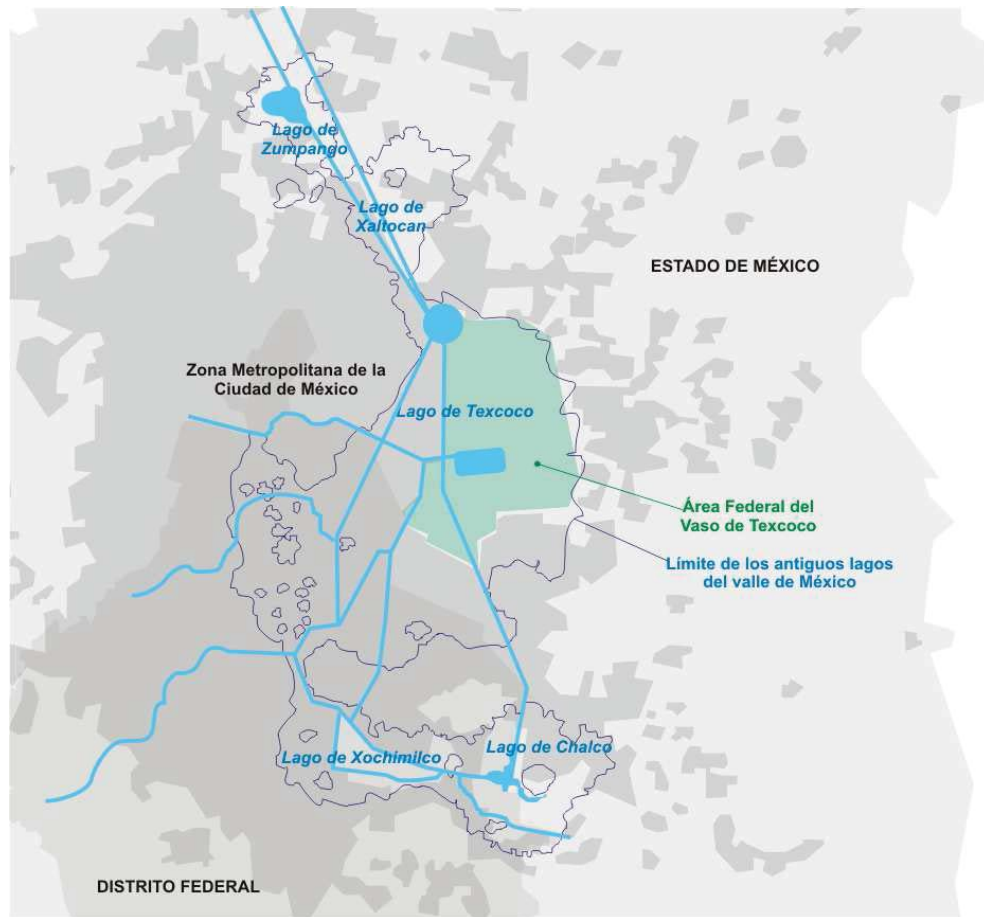



Figura 20: Sovrapposizione tra Tenochtitlan e Città del Messico (Fonte: Wikipedia).

Il riferimento ad alcuni altri esempi tra sud America con Lima, città murata a maglie ortogonali, e nord America con Filadelfia, basata sul piano di Penn e Holmes, e con New York, la cui griglia ortogonale è affatto indifferente all'orografia, è utile solo per ricordare questo tipo di lettura che Benevolo già tracciava per ricostruire le vicende dell'urbanistica, sempre attenti a quanto possa essere riduttivo soffermarsi sul disegno senza considerare tutti gli altri aspetti di governo e di pubblica amministrazione, che sono alla base dell'urbanistica.

Nel Nuovo Mondo le utopie furono assunte come indicazioni concrete di criteri per fondare le città, instaurando con l'Europa un rapporto di reciproca influenza, dal quale si svilupparono però due strade diverse, pur senza raggiungere sostanziali

differenze e innovazioni nell'assetto del territorio. Così, mentre in Europa lo sviluppo urbano era legato alla tradizione, nelle Americhe si sperimentarono le applicazioni delle utopie e le teorie rinascimentali, ma non per questo mutarono i rapporti tra città e campagna, né la formazione e la fruizione dell'ambiente urbano ebbe diverse caratteristiche.

Figura 21: Lima nel 1750 (in alto a sinistra), New York nel 1807 (a destra) e Filadelfia nel 1811 (in basso a sinistra).

3.2.2. Urbanistica come fatto

I diversi esiti della crescita delle città suggeriscono che i contributi alla formazione della pianificazione urbana non sono contenuti tanto nei trattati e nella pianificazione, quanto nella pratica. Pare di capire le difficoltà della pianificazione nell'indirizzare le risorse e gli interventi, che invece trovano nella quotidianità le occasioni di realizzarsi. Questo in un certo senso rappresenta la difficoltà di disporre di tutte le risorse necessarie e nello stesso tempo l'assenza di un valore giuridico del piano capace di orientare nella stessa direzione tutte le risorse disponibili. Nello stesso tempo i contributi all'urbanistica appaiono nelle esperienze concrete con maggior immediatezza e quantità di informazioni: ogni città rappresenta un fatto particolare, parzialmente dipendente dal luogo, realizzato soprattutto attraverso fatti contingenti politici ed economici.

Non sono state le leggi, ma le persone che nel tempo attraverso mercati, politica e armi hanno mantenuto o svuotato identità, ricchezza e potenza delle città. Lo sviluppo giuridico è proceduto a lungo solo attraverso norme particolari, di cui spesso non sono restate tracce, salvo per alcuni eventi maggiori. Le esperienze locali hanno però contribuito alla formazione di funzionari specializzati, da cui sarebbero derivati quegli impulsi per trasformare il processo attuativo e per dare all'azione di lunga durata un impianto giuridico necessario a mantenere il controllo, un controllo che bene o male doveva fare i conti anche con gli interessi economici, capaci di orientare la crescita urbana. Per quanto sintetico debba essere una simile rassegna delle motivazioni positive e negative che stanno alla base della crescita urbana, non si può quindi dimenticare infine, ma non come ultimo grado di importanza, il ruolo che i valori fondiari possono giocare nella costruzione urbana per accumulare ricchezze e poteri.

In questo campo, ancora suscettibile di numerose e fruttifere indagini, si propone una classificazione schematica ed esemplificativa degli interventi, dei quali più che una descrizione, per la quale si rimanda ai libri di storia, si fanno alcune osservazioni e si indicano dei problemi ancora aperti. Allo stadio attuale degli studi storici è, però, possibile soltanto una classificazione di tipo formale, non sostanziale, sui contenuti urbanistici per le città nuove e per gli interventi sulle città esistenti. Tra gli interventi sulle città esistenti si può fare una distinzione tra gli interventi *normali*, dovuti a motivazioni di rinnovo e di espansione, e quelli *eccezionali*, resisi necessari in seguito a catastrofi.

Sventramenti, addizioni, lottizzazioni di espansione e abbellimenti si susseguono nel tempo utilizzando normative edilizie e piani di sviluppo, a volte piani con indicazioni funzionali. I meccanismi della crescita urbana sono soprattutto le plusvalenze finanziarie realizzabili nel breve tempo, oscillando tra capitali immobiliari e attività finanziarie, utilizzando interventi autoritari o l'imprenditoria privata se-

condo le circostanze; il diritto di proprietà è usato più o meno spregiudicatamente da diversi regimi politici per rinnovare cittadini e città.

Nello spostamento dell'attenzione da Versailles, esempio di nuovo impianto urbano, allo sviluppo della regione parigina, si coglie l'effetto dell'integrazione tra Luigi XIV e Colbert, che tentarono di imporre un ordine razionale nella costruzione di Parigi e nell'amministrazione dello Stato, curandone soprattutto la gestione.

L'accordo tra le due volontà di Luigi XIV e di Colbert, che ebbe la carica di controllore generale per diciotto anni (1665-1683), permise di costruire una nuova organizzazione regionale con parchi e boschi, con grandi spazi urbani e con una fitta rete stradale, elementi che saranno le basi della città futura. Colbert, poiché individuava come elemento fondamentale del benessere e della ricchezza dello Stato la concentrazione della ricchezza, curò particolarmente lo sviluppo di Parigi, individuando alcuni elementi essenziali dell'organizzazione territoriale francese. Il confronto tra due schemi dell'impianto stradale parigino condotto da Benevolo evidenzia le trasformazioni: al raffittimento del reticolo stradale corrisponde l'edificazione dei terreni un tempo boscati con il parziale mantenimento dei parchi (in Figura 22 sono messi a confronto lo schema dell'organizzazione territoriale predisposto sotto Luigi XIV e quello attuale).

Ampiamente documentati sono gli esempi delle trasformazioni urbanistiche a Parigi nel Seicento durante gli intervalli di pace, quando la guerra non assorbiva tutte le possibilità finanziarie.

L'inflazione, che diminuiva la redditività agricola e commerciale, e la politica a sostegno dell'attività edile per far circolare denaro e mantenere posti di lavoro, contribuirono ad agevolare la possibilità di enormi guadagni nell'edilizia, così che la costruzione delle piazze reali, di cui *Place Royale* (ora *Place des Vosges*) è uno degli esempi più famosi, non rappresenta soltanto un carattere innovativo rispetto ad altri sventramenti; l'obiettivo dichiarato culturale ed estetico di farne la più bella città del mondo non basta a togliere il sospetto che, come per altre operazioni parigine contemporanee, il movente finanziario, implicito nella valorizzazione economica dell'area, fosse tutt'altro che secondario[110]. I disegni e le immagini fotografiche rendono con chiarezza lo squarcio nel tessuto edilizio per la loro realizzazione (Figura 23).

Nelle trasformazioni urbane si combinano ovviamente molteplici interessi, tra questi la sostituzione sociale e l'appropriazione dei luoghi centrali permette di tenere in un ambito ristretto l'aristocrazia e quei ceti sociali che sostengono il potere della monarchia.

[110] Cfr. Benevolo 1968, pp. 923-939 e 1046-1048

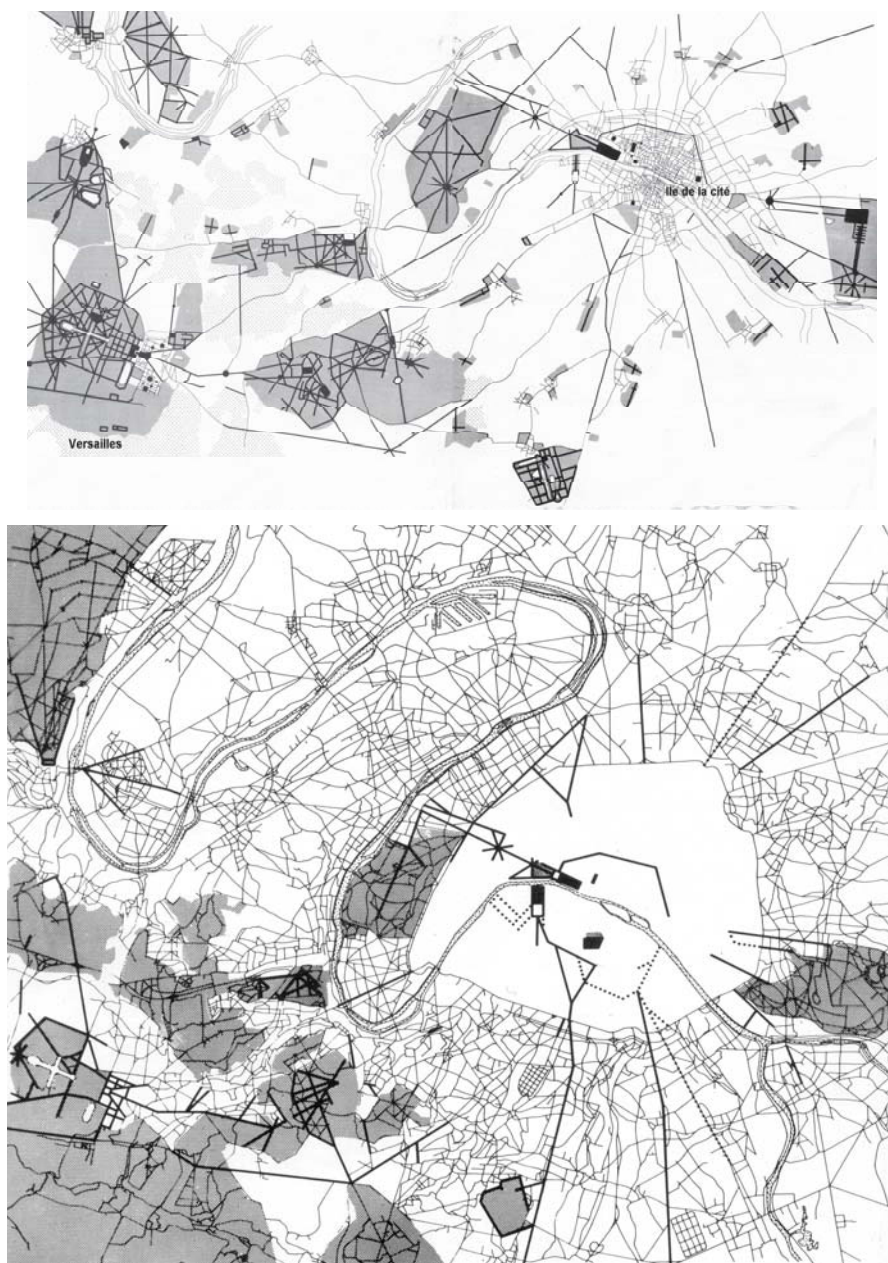



Figura 22: (*sopra*) Rete stradale, parchi (grigio scuro) e boschi (grigio chiaro) tra Parigi e Versailles agli inizi del XVIII secolo e (*sotto*) sviluppo attuale del reticolo stradale parigino (Fonte: Benevolo 1968).

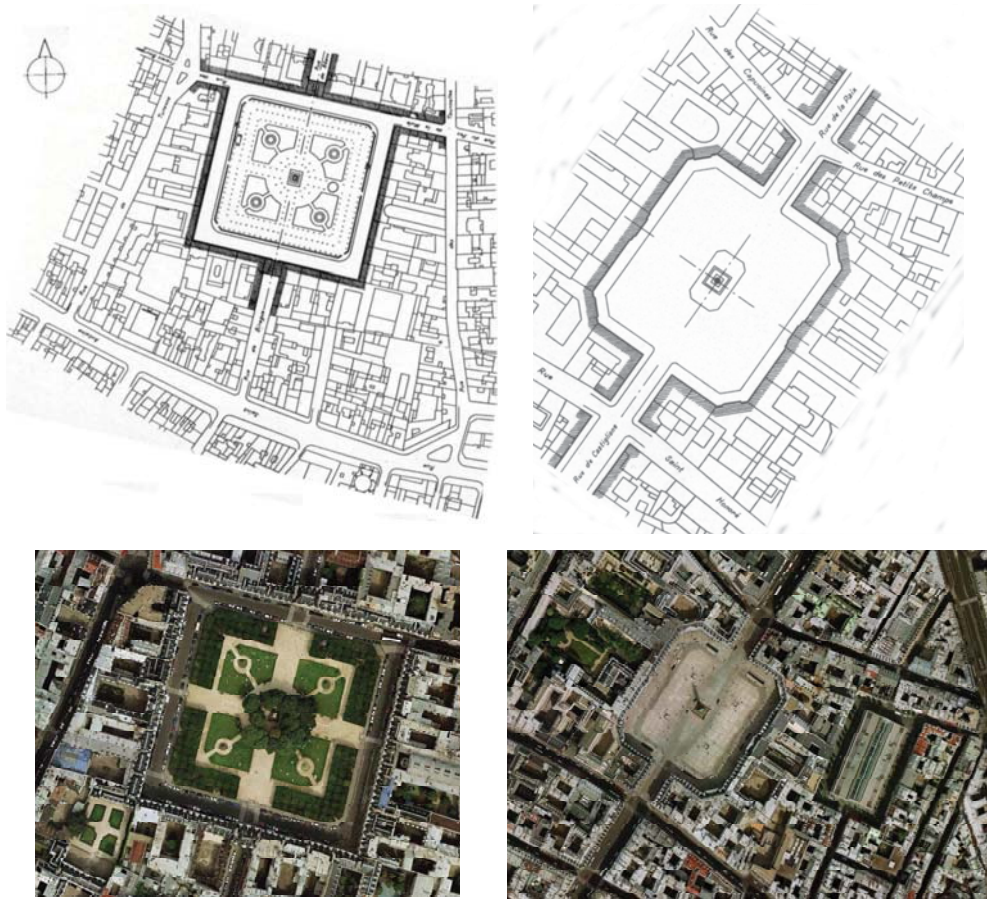



Figura 23: Place Royale (*a sinistra***) e Place Vendôme (***a destra***) a Parigi (Fonte:** *in alto* **Benevolo 1968,** *in basso* **Maps Google).**

L'aspetto peculiare del caso parigino consta nell'accrescimento del potere della capitale francese e nell'entità dell'urbanesimo. A Parigi si passò da 100.000 abitanti nel 1500 a 200.000 verso la fine del secolo, a 415.000 nel 1637, a 600.000 verso il 1670. Questo aumento di popolazione vanificò le ordinanze reali per limitare il perimetro urbano edificabile, mentre permise alla speculazione fondiaria ed edilizia di agire senza freno, accumulando rapidamente capitali. Parigi diviene così modello, ma nel confronto tra Versailles e Schönbrunn si mettono in evidenza alcuni aspetti comuni dello sviluppo delle capitali europee e delle prime visioni territoriali vaste con cui le nuove dimensioni degli imperi devono fare i conti, ma an-

che si comprende la diversità delle strategie (Figura 24). Lo schema della rete stradale di Vienna e di Schönbrunn non ha le dimensioni territoriali regionali di Parigi e forse questo potrebbe essere una spia delle diversità di visione che spingeva diversamente le crescite urbane.

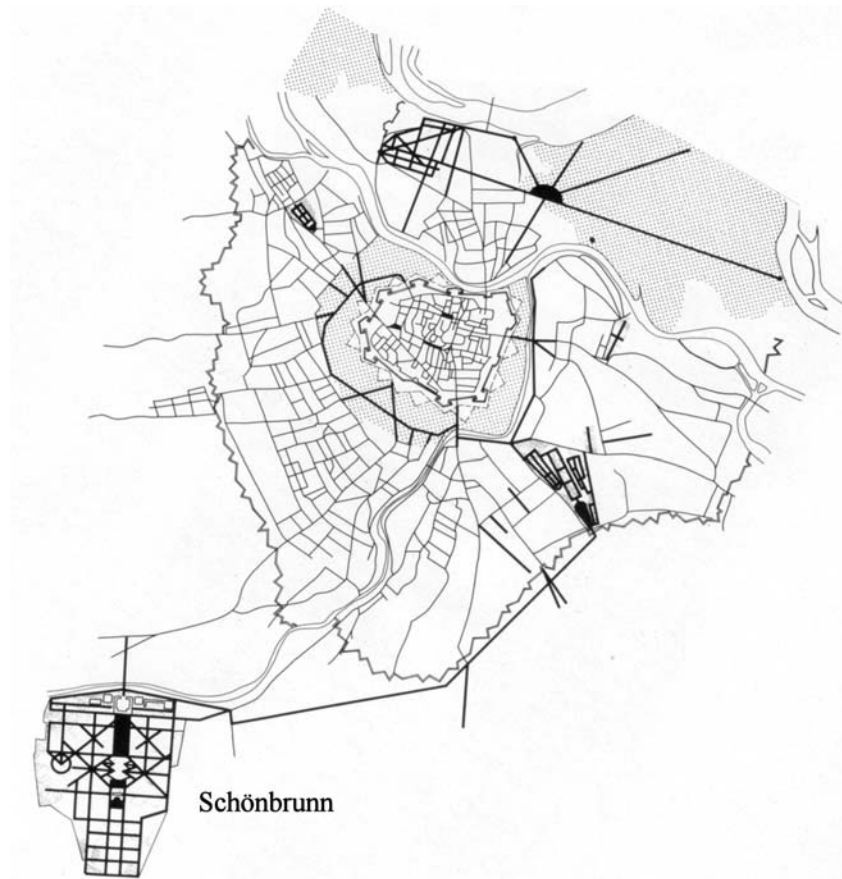



Figura 24: Impianto di Vienna nel Settecento con i viali alberati (in neretto) e a sud la reggia di Schönbrunn (Fonte: Benevolo 1968).

Nelle storie dell'urbanistica spicca un altro esempio di governo della crescita urbana per tempi lunghi, con tale costanza anche nella continuità del disegno urbano da farne un caso eccezionale: si tratta ovviamente di Amsterdam (Figura 25). Il primo piano di Amsterdam fu predisposto nel 1607 da Staets e approvato nel 1609,

ma la sua attuazione fu perseguita per oltre 60 anni[111]. In seguito furono approntati altri piani, che seppero mantenere il carattere unico della pianificazione di Amsterdam, fino ai famosi piani moderni: quello di Hendrik Petrus Maria von Berlage del 1902, aggiornato nel 1917, e quello dell'Ufficio Tecnico, redatto tra il 1928 e il 1935 sotto la guida di Cornelis van Eesteren, che conosceva sia le avanguardie artistiche appartenendo al gruppo De Stijl in cui operavano Theo Van Doesburg e Gerrit Rietveld, sia gli sviluppi teorici proposti dal Movimento Moderno attraverso i CIAM, i Congressi internazionali dell'Architettura Moderna.

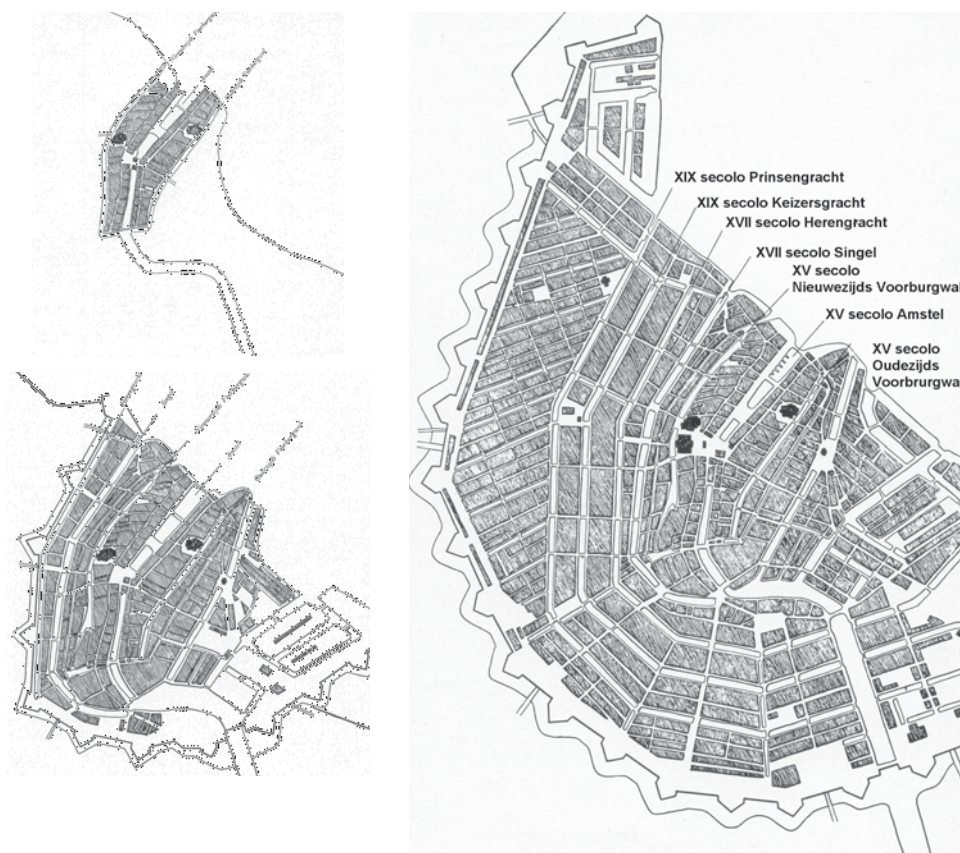



Figura 25: Amsterdam agli inizi del XV secolo (*sopra a sinistra***), agli inizi del XVII secolo (***sotto a sinistra***) e nel XIX secolo (**a destra**) (Fonte: Rasmussen 1973).**

[111] Ampiamente trattato in: Benevolo 1968, p.1098-1116.

3.2.3. Urbanistica per la gestione dell'emergenza

Uno spaccato interessante e rappresentativo della cultura urbanistica dell'epoca è offerto dalle catastrofi che colpirono alcune città e obbligarono a predisporre piani di ricostruzione con caratteri di urgenza.

A Londra nel 1666 un incendio distrusse quasi interamente la City (Figura 26). In poco tempo furono redatte diverse proposte per la ricostruzione da parte di John Evelyn, Christopher Wren, Robert Hooke, Peter Mills, Richard Newcourt il vecchio; altre proposte seguirono in tempi più lunghi, ma in quasi tutti questi piani si proponeva di organizzare la ricostruzione secondo nuovi schemi stradali. Il matematico Hooke, che fu peraltro progettista assieme a Wren del monumento in memoria del Grande Incendio *The Column*, disegnò un impianto a scacchiera, perso ma forse rappresentato in un'incisione olandese, con cui prospettava regole e forme nuove, in somiglianza alle possibilità offerte dal Nuovo Mondo.

Evelyn e Wren, per esempio, cercarono di modificare meno radicalmente l'impianto originario (Figura 27), tuttavia su tali piani prevalse l'impossibilità giuridica, economica e finanziaria della pubblica amministrazione inglese di imporre il riassetto delle proprietà fondiarie o di risolverne altrimenti i conflitti.

Per la ricostruzione si procedette invece per alcuni mesi con una squadra di cartografi per il rilievo dello stato di fatto, rappresentato in un tavola da John Leake (1667) e fu istituita una commissione composta da Wren, Roger Pratt, Hugh May, Hooke, Mills, and Edward Jerman per predisporre un'apposita legge. Con il *Rebuilding Act* del 1667 si imponeva la costruzione di case secondo quattro tipologie, con pareti esterne in pietra o mattoni e tetti in tegole. Sulla base della legge di ricostruzione furono allargate alcune strade e solo una nuova fu realizzata di fronte a Guildhall, furono predisposte regole edilizie e furono individuate le fonti di finanziamento. La maggior parte della ricostruzione fu realizzata in un decennio.

Nel complesso l'azione inglese per la ricostruzione si basò sul coordinamento di azioni su piani diversi, dimostrando così la capacità della pubblica amministrazione di gestire complesse azioni di lunga durata: fu promulgata una legge per stabilire il termine di tre anni per la ricostruzione da parte dei privati, pena l'esproprio a valore di mercato, e si prescrissero allargamenti delle strade, adottando una specifica normativa edilizia. A supporto della ricostruzione fu predisposta anche la nuova rete fognaria[112].

[112] Benevolo 1968, pp. 1228-1251; Rasmussen 1972, pp. 91-129.

Figura 26 *In alto*: **Veduta del Great Fire di Nicholas Visscher (Fonte: Wikipedia).** *In basso*: **area del *Great Fire* di Londra del 1666 e Londra nel 1680 con il piano a scacchiera attribuito a Robert Hooke (Fonte: english.upenn.edu).**

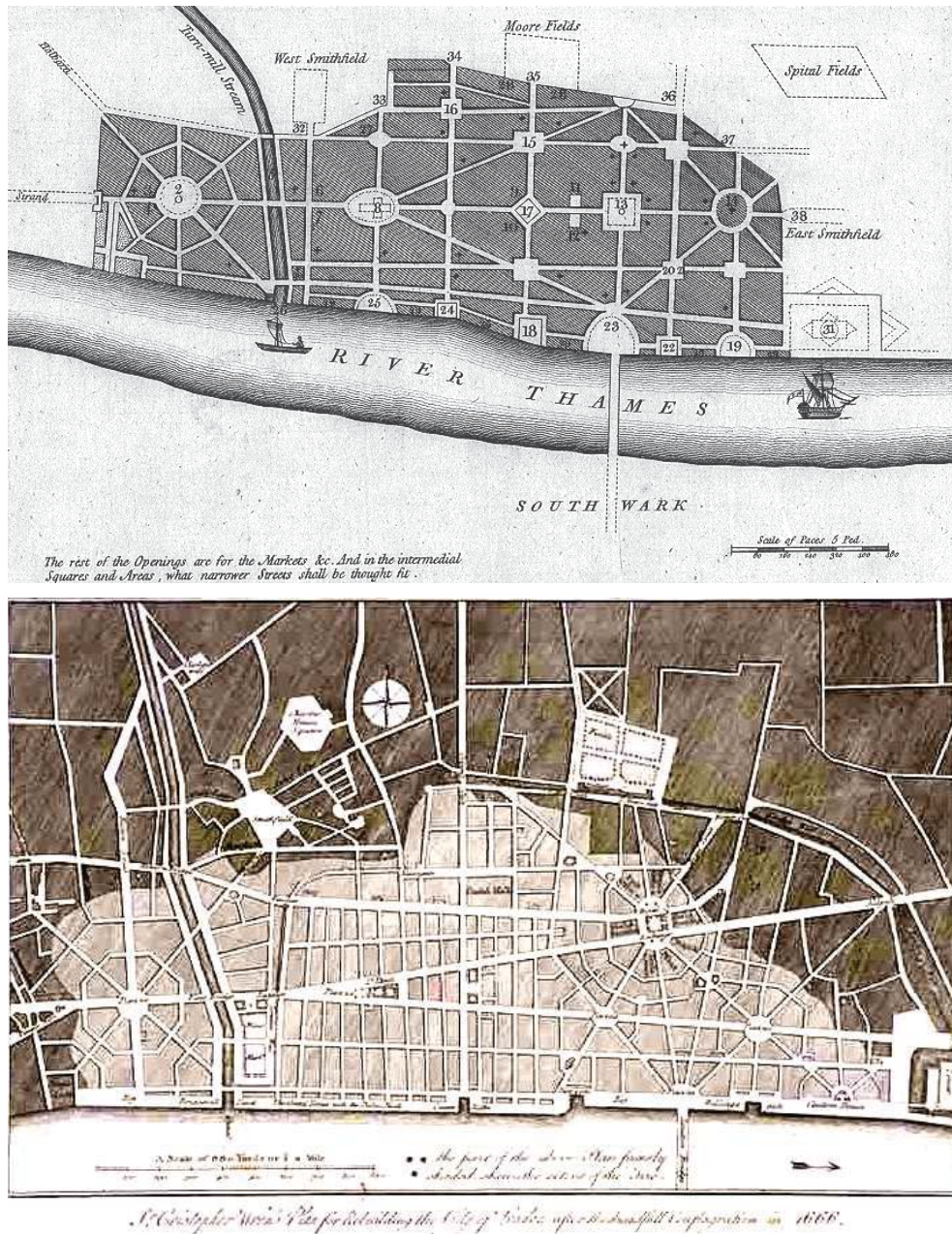



Figura 27: Piani per la ricostruzione di Londra di John Evelyn (Fonte: Wikimedia) e di Christopher Wren (Fonte: english.upenn.edu).

In Italia due terremoti furono altre tristi occasioni per sperimentare modelli urbanistici partendo dalla *tabula rasa* del passato, il primo nel 1693 nella Sicilia occidentale e il secondo nel 1790 tra Messina, rasa al suolo, e la Calabria. Il disegno dei piani mostra libertà progettuale e fornisce un campionario diversificato di ricostruzioni in loco e di nuove fondazioni: a Catania, Augusta e Reggio Calabria si ricostruirono le città intervenendo sull'area delle rovine, così anche a Messina, dove nella ricostruzione si realizzò la piazza aperta verso il mare in un approccio architettonico innovativo; ad Avola, Grammichele e Noto si costruì invece lontano dai centri distrutti dal terremoto su terreni liberi[113]. Nel 1755 un altro terremoto, seguito da un devastante maremoto e incendio, ridussero in rovina il centro di Lisbona, allora grande città con 250.000 abitanti, celebrata come residenza d'Europa per la ricchezza e la mitezza del clima. Il piano di ricostruzione fu basato su una struttura a scacchiera con grandi isolati rettangolari oblunghi e ricostruendo la grande piazza aperta verso l'oceano. Il progetto fu accolto per una situazione completamente diversa da quella londinese non tanto perché era passato quasi un secolo con grandi progressi della cultura amministrativa dell'urbanistica, quanto per le diverse condizioni politiche.

L'autorità centrale dell'assolutismo illuminato permise di adottare misure d'urgenza e di imporre un piano che modificava radicalmente la situazione fondiaria del passato. Non bisogna scordare che tra i primi provvedimenti per attuare questo piano vi furono tasse su tutte le importazioni e il contributo di molti paesi, timorosi di essere danneggiati nei propri interessi commerciali, che permisero la costituzione di un fondo per l'attuazione del piano. Per accelerare il processo di ricostruzione furono studiate misure modulari che condizionavano tutto il progetto urbano, anticipando l'industrializzazione edilizia. L'intervento fu quindi globale, dal piano generale alle opere infrastrutturali fino all'applicazione di tecnologie per la produzione edilizia, risolto non attraverso la progettazione di un solo individuo, ma di un vasto gruppo di lavoro diretto da un uomo di stato: Sebastião José de Carvalho e Melo, conte di Oeiras e, come attualmente è meglio conosciuto, marchese di Pombal[114].

L'esempio portoghese e l'esempio inglese, pur nella loro distanza geografica e temporale, rispecchiano entrambi e ancora un'urbanistica che si sostanzia nel "fatto" e non nel "diritto". La differenza è sostanziale, soprattutto se vista non tanto come spinta per normalizzare l'azione della pubblica amministrazione, quanto per come diventerà nei secoli successivi azione di uno Stato che non rappresenta più l'autorità assoluta contrapposta ai cittadini, ma che li rappresenta, prima in parte e poi, con il suffragio universale e la democrazia, tutti.

---

[113] Giuffrè 1966.

[114] Benevolo, 1968, pp. 1369-1377; França 1972.

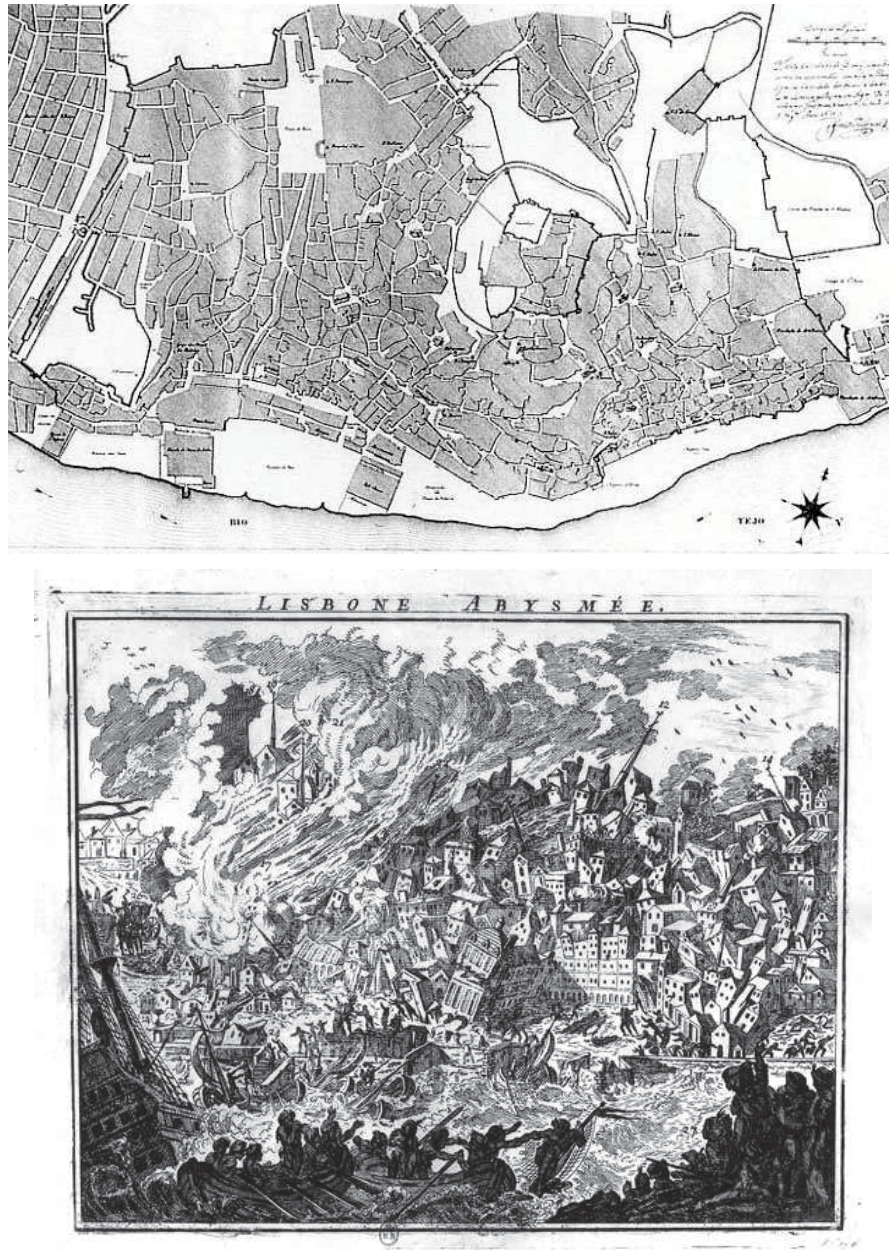



Figura 28:. Lisbona. Planimetria al e stampa del maremoto con l'incendio (Fonte: ***sopra*** **Bertolaccini-Uniba,** ***sotto*** **Lisbone abysmée, acquaforte, 1760 circa, Bibliothèque nationale de France BnF).**

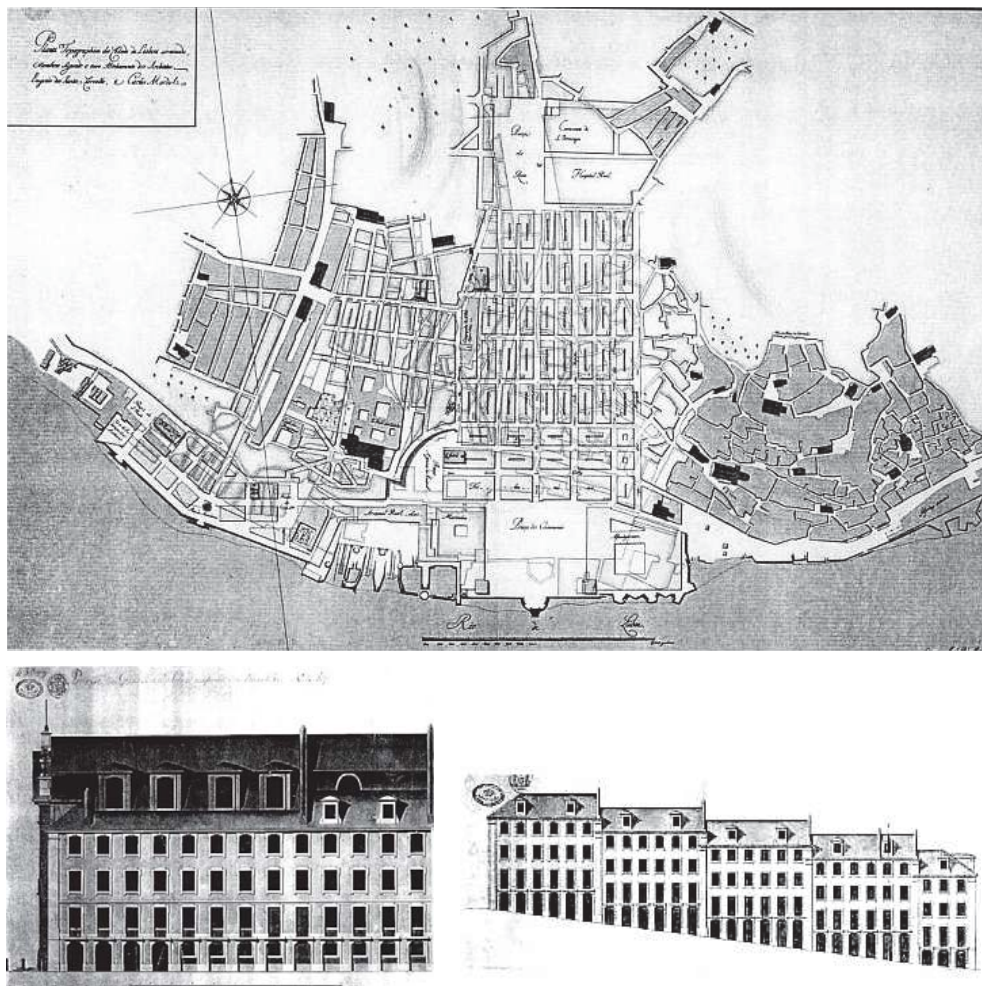



Figura 29: Industrializzazione edilizia per la ricostruzione di Lisbona(Fonte: Bertolaccini-Uniba).

3.3. Trasformazioni dell'organizzazione territoriale tra XVIII e XIX secolo

Nel XVIII secolo si compirono gli eventi che ebbero maggior peso nel modificare lo sviluppo dell'organizzazione del territorio; mutarono ed esplosero situazioni che sconvolsero l'andamento demografico, i modi produttivi, gli equilibri economici e il potere politico. Gli effetti oltrepassarono l'ambito in cui avvenivano, stravolsero i rapporti tra città e campagna, ed obbligarono alla ricerca di nuovi strumenti per governare il territorio.

Pur essendo diventato luogo comune della storiografia architettonica ed urbanistica porre l'accento su questi elementi e considerarli separatori, in senso metodologico e cronologico, tra l'urbanistica del passato e quella moderna, è necessario riproporli ancora succintamente, osservando quanto ancora siano sommarie e incomplete le analisi di questi fenomeni dal punto di vista territoriale, solitamente limitato al caso inglese.

Il primo evento fondamentale è registrato verso la seconda metà del XVIII secolo. Ha origine nella rivoluzione agronomica, nelle riforme agrarie e nella riorganizzazione sociale nelle campagne, passa attraverso la recinzione delle terre comuni e attraverso l'adozione dei catasti come strumenti per incentivare la produttività agricola e aumentare il gettito fiscale, ed ha sbocco nella rivoluzione industriale.

In Inghilterra si verificarono insieme, prima che negli altri paesi, le condizioni necessarie: gli aumenti della ricchezza nazionale e della produzione agricola e manifatturiera, accompagnati dal progresso delle ricerche scientifiche e, non bisogna trascurarlo, dai successi di politica estera e dell'economia coloniale, portarono a rivoluzionare i sistemi produttivi. Nuove tecniche applicate alla tessitura e nuove macchine per produrre energia furono le premesse all'industria moderna. Alla vecchia struttura produttiva delle industrie manifatturiere che era diffusa con il lavoro a domicilio, integrativo dei lavori agricoli, si sostituì la concentrazione dei luoghi di lavoro trasformando artigiani e contadini in proletari salariati.

Il mutamento dei modi di produzione nelle industrie si svolse quasi parallelamente al miglioramento della produttività agricola e quindi alla diminuzione del fabbisogno di mano d'opera in campagna. Alla fuga di popolazione dalle campagne e all'urbanesimo, che ne derivò, non sempre corrispose un uguale incremento di posti di lavoro nelle città. Agli investimenti per costruire vie di comunicazione con strade e canali si aggiunsero lo sfruttamento della macchina a vapore e l'invenzione delle ferrovie. L'industrializzazione dell'Inghilterra e del nord Europa si riflette nella rapidità dell'estensione delle reti tra 1840 e 1850 (Figura 30). Le innovazioni dei mezzi di trasporto rivoluzionarono il concetto di distanza con un ridimensionamento così radicale da influenzare fortemente l'economia e il commercio regionale e internazionale. Se prima dello sviluppo dei mezzi di trasporto, il processo di

crescita della produzione industriale era condizionato dall'accessibilità del mercato e dalla localizzazione dei giacimenti di materie prime e di carbone, con l'avvento della ferrovia e l'estensione delle linee, gli investimenti di capitali non erano più limitati non solo dalle distanze e dai costi di trasporto, ma nemmeno dalle aree di influenza politica diretta. A dispetto delle norme protezionistiche i rapporti economici furono gestiti con maggior spregiudicatezza, facendo scricchiolare l'equilibrio raggiunto con le guerre del XVII e XVIII secolo. Di riflesso la concentrazione di proletari nelle aree urbane degradate innescò un processo di rivoluzione sociale; le città divennero elementi catalizzatori quali le campagne non avevano mai potuto essere.

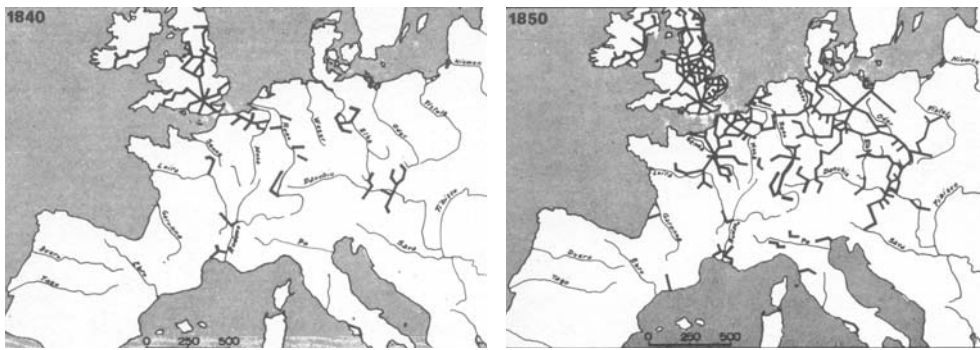



Figura 30: Sviluppo della rete ferroviaria in Europa tra il 1840 e il 1850 (Fonte: Gianluca Solfaroli Camillocci, *La rivoluzione industriale*, SEI, Torino, 1972, riportato in Lusso 1975).

La seconda condizione per il passaggio verso il mondo moderno esplose verso la fine del secolo. Le basi teoretiche per un nuovo assetto economico erano state poste dagli economisti, dai fisiocrati e dai filosofi illuministici, per i quali il nuovo assetto economico avrebbe potuto realizzarsi all'ombra della monarchia, ma fu necessario superare l'ordinamento politico tradizionale. La rivoluzione americana con la *Costituzione degli Stati Uniti* e la rivoluzione francese con la *Dichiarazione dei diritto dell'uomo e del cittadino* nella loro complementarità mostrano il superamento dei confini delle nazioni e sanciscono la fine delle aristocrazie ereditarie assieme all'inizio dell'egemonia borghese nella direzione del governo, ma anche e principalmente all'avvio moderno dello Stato di diritto. Dal primo afflato egualitario e dall'alleanza con il proletariato urbano e rurale, cercata per innescare la rivoluzione, scaturì la Dichiarazione francese del 1789, la cui impostazione era servita per quella americana. Nel vecchio continente l'affermazione dell'uguaglianza e il superamento, seppure parziale, del feudalesimo è parallela al rafforzamento dei movimenti socialisti e comunisti e all'ascesa della borghesia. Negli anni successivi

la circolazione delle idee si fece sempre più rapida, estesa, e, quel che più conta, libera oltre ogni confine. Il confronto tra le parti sociali era ormai aperto anche grazie ai contributi di scienze e tecnologie che si consolidavano, ma permettevano nello stesso tempo l'accumulazione di capitali con ritmi affatto nuovi e soprattutto estesi ad una borghesia in crescita. Insurrezioni, sommosse, in tutta Europa si formarono moti rivoluzionari fino all'acme del 1848. L'urbanistica, anche come scienza autonoma, non può prescindere dallo Stato, per la sua stessa natura che riguarda l'organizzazione sociale. Da questo consegue direttamente che la formazione moderna dello Stato, nel senso delle funzioni che lo Stato assume in nome e per conto dei cittadini, deve essere d'ora in poi l'elemento basilare, senz'altro più di ogni altro, per fondare una teoria dell'urbanistica capace di ricollegarsi alla sua definizione estesa.

Infine, la terza condizione, riflesso dalle mutate condizioni economiche e sociali, è rappresentata dalla crescita demografica e dai movimenti migratori. In sedici secoli, con andamento alterno come ondate di marea, la popolazione europea si era poco più che raddoppiata, ma dopo il XVI secolo iniziò la crescita vertiginosa che ispirò a Thomas Robert Malthus le celebri teorizzazioni: agli inizi del XVIII secolo furono raggiunti i 100 milioni di abitanti e nel corso del secolo si registrò un incremento di ulteriori 72 milioni; nel XIX secolo l'incremento fu di ben 277 milioni, e negli ultimi tre quarti di secolo, pur con le due guerre mondiali e la diminuzione di natalità registratesi nelle grandi aree urbane, l'incremento raggiunse 180 milioni[115]. La rapida espansione della rete dei trasporti segue le logiche dell'espansione dello sviluppo economico e dell'espansione demografica, ma gli interessi economici prevalgono sulle esigenze sociali troppo facilmente. In Italia, nonostante la fitta rete urbana già presente nel 1811, lo sviluppo ferroviario è più lento e assume la configurazione moderna solo agli inizi del Novecento (Figura 31). Nelle figure è implicito, ma evidente, un altro fatto ancora: la costruzione delle ferrovie non dipende tanto dalla crescita urbana, quanto dallo sviluppo produttivo e dall'accumulazione di capitali.

L'espansione demografica riflesse e riflette tuttora il miglioramento delle condizioni igieniche, sanitarie ed alimentari. Non si trattò semplicemente, come è ben noto, di crescita naturale della popolazione, ma di massicci spostamenti mossi da due grandi categorie di spinte: l'attrazione di manodopera attorno ai bacini industriali, che si combinava con l'esigenza di disporre nella concentrazione di un'offerta sovrabbondante, la fuga dalle campagne verso le città, che rispondeva alla speranza di uscire dalla povertà attraverso le maggiori opportunità di lavoro. L'espansione demografica e l'urbanesimo non significano quindi crescita di tutti i nuclei urbani già esistenti, ma migrazioni imponenti che, sia a breve sia a lunga di-

[115] Questi dati comprendevano l'URSS europea.

stanza, diventano strumenti ed effetti della nuova organizzazione del territorio e di nuove polarizzazioni. Le motivazioni che spingono i singoli a migrare verso altre regioni e verso altri stati, non si esauriscono in una breve casistica. Il più delle volte non si tratta certamente di inseguire una certezza, ma di fuggire un passato ed un presente di miseria. Tutto sommato le cause non si discostano molto da quelle delle più recenti migrazioni italiane, anzi può adattarsi quanto è stato scritto proprio sulla situazione italiana:

> «L'antica miseria, l'annata cattiva che distrugge l'intero raccolto e vanifica lunghe fatiche, la speranza di una vita migliore, le notizie -il mito, più spesso- di paesi dove lavoro e ricchezza abbondano, l'esempio degli altri già partiti: sono le mille e mille ragioni di sempre dell'emigrazione italiana. Non v'è differenza, in questo senso, tra le migrazioni transoceaniche, quelle verso altri paesi europei e quelle interne ai confini italiani.»[116]

La differenza tra queste e altre situazioni, semmai consiste nell'entità e nel genere degli squilibri sociali. Riforme agrarie e crisi dell'agricoltura incidono nello stesso senso favorendo l'espulsione della popolazione delle campagne. L'avanzata del capitalismo nelle campagne ha spinto milioni di contadini a partire perché senza terre da coltivare, mentre restano latifondi incolti[117]. Il risultato fisico e tangibile di queste migrazioni è un'ondata di urbanesimo diverso da qualsiasi altro inurbamento accaduto nell'antichità: il fenomeno è diffuso in tutto il mondo e si svolge assai rapidamente. Il numero delle grandi città è in continua crescita. Sorgono all'improvviso nuove polarità industriali, centri di forte attrazione; le migrazioni superano le piccole distanze, si svolgono a livello nazionale, continentale e intercontinentale. Si pensi che agli inizi del XIX secolo in Europa c'erano ventidue città con più di 100.000 abitanti, distribuite tra i diversi stati abbastanza omogeneamente salvo che per l'anomalia italiana, dove ce n'erano ben sei. Se negli Stati Uniti d'America non ce n'era nessuna, nel resto del mondo ve ne erano solo altre 23. Sempre a quella data, all'inizio del XIX secolo, a livello mondiale nessuna città raggiungeva un milione di abitanti e solo Londra si avvicinava a tale soglia.

[116] Treves 1976, p. 110.
[117] Per l'Italia cfr. Cracco Ruggini 1963, pp. 20-41.

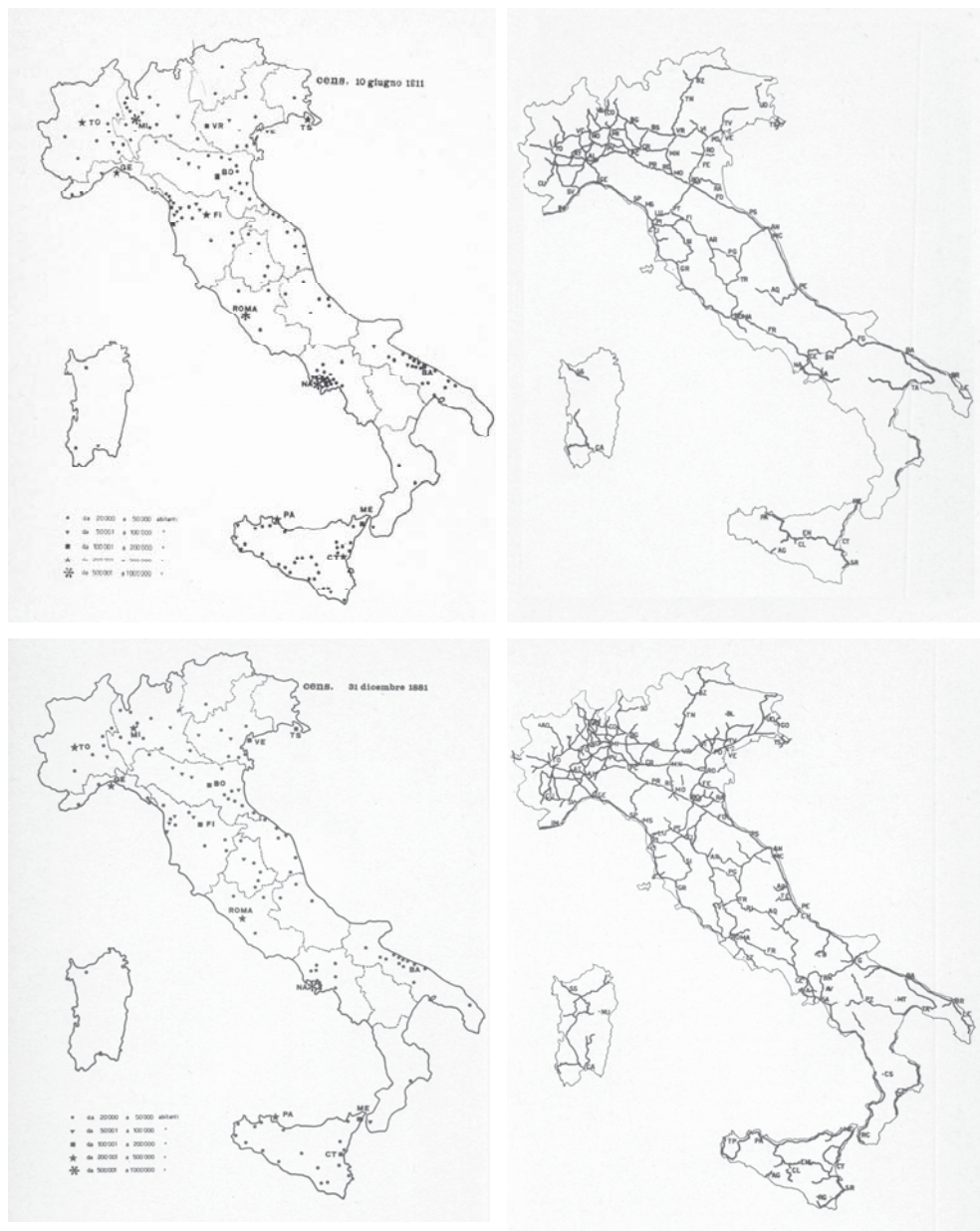



Figura 31: Città con più di 20.000 abitanti al censimento del 1811 e rete ferroviaria al 1876 (*sopra*) e al censimento del 1881 con la rete ferroviaria al 1905 (*sotto*) (Fonte: Carozzi, Mioni 1970).

3.4. Principi economici e sociali e organizzazione territoriale nel XIX secolo

Le nuove esigenze economiche comportavano per le città e il territorio adattamenti non sempre attuabili, provocando lo spostamento degli interessi commerciali, e facendo così perdere a grandi città la linfa vitale della loro potenza economica; da una parte si verifica la crescita di importanza delle terre d'oltre oceano, dall'altra la diminuzione di quelle europee e, quasi di conseguenza, grandi investimenti per costruire strade, trafori e per rafforzare le flotte.

Caso particolare e significativo in questo momento storico fu la città di Lisbona, la cui ricchezza derivava dallo sfruttamento delle risorse naturali (oro, diamanti e piantagioni) del Brasile, ma «niente industrie e una marina inadeguata per il traffico d'oltremare»[118]. Malgrado la posizione ottima, la mancanza di forza politica ed economica interna non permise lo sviluppo da ricca città dell'Illuminismo a centro moderno del commercio mondiale. Se França annota che:

> «Nel XVIII secolo in Portogallo, l'unico evento veramente originale è stato il terremoto del 1755 e la conseguente nascita di una nuova città. Quest'ultima è, per i suoi limiti, l'ultima delle antiche città europee e, per le sue qualità intrinseche, la prima delle città moderne»[119],

bisogna aggiungere che lo fu solo in rapporto ad un intervento autoritario e illuminato, che non rispecchiava né leggi generali, né una realtà sociale.

Furono invece altre città, come Londra e Amsterdam ad acquistare i caratteri di nuovi poli mondiali del commercio, trasformando e incrementando le ricchezze e le funzioni che già possedevano come capitali di possedimenti coloniali o come nuovi motori della crescita industriale.

Simili spostamenti nell'organizzazione territoriale, anche se in tempi diversi, avvenivano nel Mediterraneo con i porti di Napoli e di Palermo, che, tagliati fuori dalle rotte internazionali, decaddero a favore dei porti dell'Europa settentrionale. L'apertura del canale di Suez (1869), infatti, fu funzionale non tanto ai porti del Mediterraneo e alla loro riconquista di funzioni intercontinentali, quanto a sostenere i poli mondiali del commercio e dell'industria che stavano sviluppandosi al nord e che dal nord promuovevano la rete ferroviaria. Dalle terre del nord Europa fu necessario un intero secolo perché l'estensione della rete di infrastrutture giungesse e si diffondesse in Italia. È la logica della crescita economica che promuove lo sviluppo assai più frequente che la fornitura di un servizio, ma mai accade l'inverso, che siano le infrastrutture a promuovere da sole lo sviluppo.

[118] França 1972 (1965), p. 34.
[119] Ibid., p. 275, con riferimento alla città moderna.

Si tratta di eventi di enorme portata e in continuo divenire, che accompagnano l'affermazione e il consolidamento della borghesia assieme all'impostazione dello Stato moderno come Stato di diritto democratico attraverso le spinte costituzionali e il processo verso il suffragio universale. A fronte di questi mutamenti, la pubblica amministrazione e il modo di usare e di *progettare* la città e il territorio si evolvono e si trasformano radicalmente.

La storia, i nomi e i contributi dei primi inquadramenti teorici della politica economica liberale e di quella socialista sono troppo noti per riproporli, ma in questo contesto non possono essere tralasciati alcuni fatti salienti, sufficienti per comprenderne l'importanza che ebbero nella maturazione dell'urbanistica.

3.4.1. Cessione di demani pubblici urbani e rurali

L'utilizzazione o usurpazione delle terre comuni da parte dei feudatari e privati era un problema antico; si possono ricordare i divieti espressi già nel XV e XVI secolo, e corrispettivamente il fenomeno delle recinzioni, le "chiusure a difesa", che ritornano continuamente nelle storie del territorio[120].

L'elemento nuovo è rappresentato dal suggerimento degli economisti e fisiocrati del XVIII secolo, primo tra tutti Adam Smith, che invitava alla svendita -o *sdemanializzazione* o *quotizzazione*- delle terre comuni per colmare il disavanzo dei debiti pubblici: processo che trovava poi ulteriori spinte nella rivoluzione agronomica e nelle espansioni urbane sostenute quasi totalmente dal capitale privato. La diffusione di questo principio fu rapida, indipendentemente dalle contingenti situazioni economiche e portò ad effetti diversi.

In Inghilterra il passaggio dalle terre comuni alla proprietà privata fu graduale e si manifestò sul territorio nel passaggio dai campi aperti (*open fields*) ai campi recintati (*enclosures*), ma fu anche il segno delle trasformazioni delle grandi proprietà fondiarie feudali (*manor*) e delle rotazioni: le recinzioni segnarono uno dei passi fondamentali della rivoluzione agronomica e dell'accumulazione di capitale, una delle basi necessarie per la successiva industrializzazione (Figura 32).

In Francia la vendita dei beni nazionali e dei latifondi ecclesiastici e nobiliari fu attuata subito dopo la rivoluzione e significò la stabilizzazione della questione agricola; attraverso la costituzione di una maggioranza di fattorie a conduzione familiare, si evitò la formazione di un proletariato rurale e di latifondi non utilizzati.

---

[120] Per i divieti cfr.: Sereni 1972, p. 211 e p. 246, con riferimento alla situazione italiana e alle prammatiche di Ferdinando I d'Aragona (1466 e 1482) e di Carlo V (1536); per le recinzioni in Inghilterra, ampiamente analizzate da Marx, vedi anche Benevolo 1964 (1963), pp. 15-18. Il fenomeno, che in Inghilterra prende il nome di *enclosures* e in Francia di *clotures*, è analizzato da: Bloch 1973 (1930) e Sereni 1975 (1947, 1968).

In Italia nel centro-sud la quotizzazione delle terre comuni segnò una nuova espansione del latifondo e del degrado della campagna, in contrapposizione a quanto accadde nel nord e in Toscana, dove si investì nel potenziamento della produttività. Fu dunque uno dei fattori con cui mantenere, anzi accrescere il divario tra nord e sud. D'altra parte, la politica piemontese non distribuì le terre comuni, ma le alienò ad una fascia relativamente ristretta della borghesia, né la successiva politica nazionale seguì diverse logiche[121].

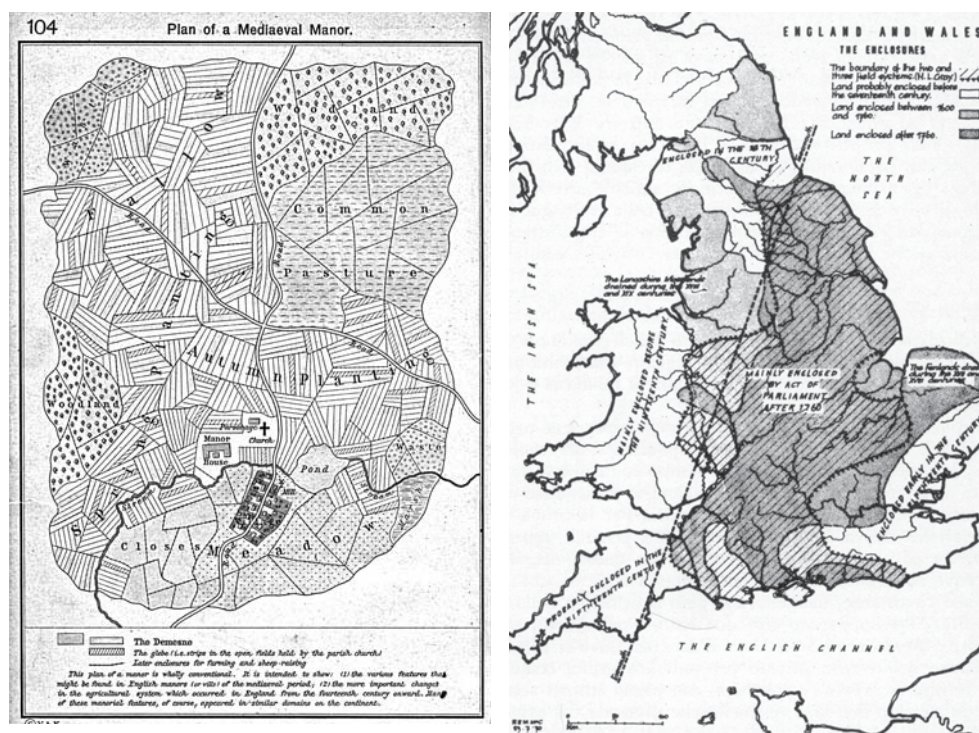



Figura 32: Colture a campi aperti in un feudo medievale e diffusione della privatizzazione tra XVII e XVIII secolo in Inghilterra (Fonte: *a sinistra* **Wikipedia;** *a destra* **Enc.: EUP 1975).**

I nuovi proprietari italiani sfruttarono il territorio soprattutto come fonte parassitaria di reddito; la mancanza di capitali e di materie prime spinse al mantenimento di tecniche agricole arretrate e ad usare a pascolo le terre fertili: pochi inve-

[121] In questo senso la colonizzazione piemontese della Sardegna è esemplare e modello di quel che poi avvenne in tutta Italia: cfr. Insolera 1972; pp. 429-432. Sullo sviluppo del capitalismo nelle campagne italiane, si veda: Sereni 1975 (1947, 1968), pp. 135-200.

stimenti nelle campagne assieme a lottizzazioni di aree agricole confinanti con le città fecero dell'urbanizzazione l'unica solida fonte per costituire capitali.

3.4.2. Espropriazione per pubblica utilità, riforme amministrative e riforme legislative

La difesa della proprietà privata, quindi anche della proprietà fondiaria, è espressa chiaramente nei principi sanciti sia da *The Constitution of the United States* del 1787 integrata dai *Bill of rights* (Carta dei diritti, per i primi dieci emendamenti), sia dalla *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen* (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino) del 1789. Tali principi fondamentali, che segneranno una svolta nel dibattito pubblico, definiscono anche le limitazioni della proprietà.

Il V emendamento all'articolo 7 della Costituzione statunitense, scritto nell'ambito dei diritti della persona e della garanzia di un giusto processo, termina con un'annotazione sulla proprietà privata «(...) nor shall private property be taken for public use, without just compensation»[122].

L'argomento nella Dichiarazione francese è isolato e dettagliato con precisione all'articolo 17 «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité»[123]. Con tale disposto si garantiva l'inviolabilità della proprietà privata, ammettendo la piena ed esclusiva disponibilità del suolo da parte del proprietario, ma nello stesso tempo si contemplava la possibilità di ricorrere all'espropriazione qualora si presentasse e fosse legalmente riconosciuta la pubblica utilità.

Per la prima volta l'espropriazione era disciplinata con criteri generali, senza dover ricorrere ad atti legislativi particolari; da questa derivarono le successive costituzioni e leggi, non soltanto francesi, che adattandosi alle circostanze, mantenevano però il principio della pubblica utilità. Si svilupparono così due istituti nel diritto, quello in uso per esempio negli Stati Uniti d'America, dove si considera l'acquisizione del terreno privato per pubblica utilità come una vendita forzata (*compulsory purchase*) con prezzi stimati secondo il normale mercato dei suoli, e quello che discende dal principio enunciato dalla Dichiarazione del 1789, cioè dell'espropriazione per pubblica utilità con il risarcimento del privato mediante un "giusto indennizzo". Nel caso del diritto statunitense il prezzo di mercato del suolo

---

[122] Articolo 7 - V Emendamento: «(…); né la proprietà privata potrà esser presa per un uso pubblico, senza un giusto compenso».

[123] Articolo 17: «Poiché la proprietà è un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, salvo quando la necessità pubblica, legalmente constatata, lo esiga in maniera evidente e previa una giusta indennità».

ha un significato molto labile per due ordini di motivazioni. In primo luogo perché il valore del suolo non esiste in senso assoluto, ma solo in funzione del modo in cui è usato e monopolizzato; in secondo luogo perché, in realtà, il prezzo del suolo è funzione sia delle scelte degli amministratori locali, che sanciscono i termini dell'edificabilità di un terreno, sia delle misure generali capaci di assicurare e garantire la redditività di certi investimenti, sia degli interessi dei proprietari fondiari, che senza bisogno di accordi più o meno espliciti, non hanno necessità di cercare forme di concorrenza interna. In effetti, rispetto a quest'ultimo punto i proprietari fondiari e immobiliari, proprio in quanto possidenti, puntano al massimo prezzo possibile, salvo casi isolati di necessità. Tale comportamento, che potrebbe essere assimilato a una forma di oligopolio collusivo, determina nei fatti l'andamento dei prezzi immobiliari[124].

Nel secondo caso, le affermazioni sono chiare soltanto in linea di principio; ma, in seguito, il problema chiave dell'istituto dell'espropriazione fu la valutazione del giusto indennizzo, tanto che si rese possibile associare nelle grandi operazioni urbanistiche l'aspetto speculativo proprio all'atto dell'espropriazione, attribuendo all'indennità valori tali da rendere vantaggioso essere espropriati, come infatti accade a Parigi durante i lavori di Napoleone III e di George-Eugène Haussmann.

Nonostante le affermazioni di principio, si sono manifestate nel tempo condizioni analoghe a quelle degli altri paesi con la stima dell'indennità fondata sul prezzo di mercato. Ma anche questo ha un significato molto arbitrario. La prima legge che unì le disposizioni per l'espropriazione con quelle urbanistiche, fu quella italiana del 1865. In essa gli indennizzi erano commisurati sui prezzi di mercato. In seguito all'emergenza del colera a Napoli nel 1885 furono introdotti nuovi criteri di valutazione per favorire i proprietari di quegli immobili tanto degradati ed obsoleti da aver perso oggettivamente gran parte del potenziale valore economico. Se in termini teorici si poteva dire che il capitale investito era stata da tempo completamente ammortato senza nuovi investimenti in manutenzione, permetteva lo stesso di essere redditizio, compensando gli affitti bassi con alte densità abitative. Il calcolo del "giusto indennizzo" ai proprietari con i nuovi criteri divenne la media tra il valore economico e il coacervo degli affitti riscossi negli ultimi dieci anni.

La definizione dei concetti di *indennizzo* e di *giusto* se esteso a tutta la popolazione e non solo ai proprietari dovrebbe far riferimento a valori contrapposti, da una parte l'interesse privato, dall'altra l'interesse pubblico, combinando prezzi di mercato, rendita fondiaria e incrementi di valore derivati a investimenti di natura sociale, o comunque "pubblici". Si tratta di definizioni controverse, il cui unico riferimento è dato dalla prassi (cioè dal passato), dal mercato, in cui è certamente difficile e discrezionale stabilire valori oggettivi del suolo o degli edifici, dal regi-

[124] Per la definizione di oligopolio collusivo cfr. Campos Venuti 1967, p. 37.

me giuridico, in cui diritto di proprietà e diritto di edificazione stanno solidamente intrecciati.

L'esperienza italiana degli anni Settanta, con la legge di riforma della casa del 1971, mostrò l'impossibilità di ancorare il valore del suolo al valore agricolo, non tanto per la discussione sui coefficienti di rivalutazione, quanto sul fatto che la maggior parte delle pubbliche amministrazioni non intese adottare azioni in netto contrasto con le proprietà private. Inoltre, poiché il nodo principale era rappresentato dagli interventi pubblici sulla città, tra cui anche il risanamento dei centri storici come un secolo prima a Napoli, il riferimento al valore agricolo non poteva che essere un controsenso. La scarsità dei finanziamenti, l'istituzione di piani di recupero nel 1978 attuati dai privati, il valore di terreni e immobili nuovamente ancorati ai prezzi di mercato e, non ultima, la cessione di case popolari di proprietà di pubbliche amministrazioni assieme alla cessione dei demani, costituiscono i fati che hanno progressivamente limitato l'azione pubblica, lasciando un ampio margine discrezionale e addirittura interpretativo circa quali debbano essere i compiti dell'ente pubblico. In conclusione, nei comuni dove furono approvati piani urbanistici generali e programmi attuativi, che individuavano puntualmente le necessità sociali, fu possibile indirizzare le trasformazioni urbane e territoriali salvaguardando lo sviluppo sociale, l'intervento pubblico, la difesa produttiva e ambientale; mente nei comuni dove invece non vi fu interesse per tali obiettivi e dove non furono predisposti di conseguenza opportuni piani urbanistici, le innovazioni legislative favorirono l'azione privata.

L'avvenire del territorio non dipendeva, dunque, tanto dal governo centrale e dall'entità dei finanziamenti, che avrebbero potuto essere meno esigui di quanto si dichiara, quanto dalla volontà politica reale espressa dagli enti locali e dai gruppi esponenti gli interessi sociali, tra cui partiti politici, sindacati, associazioni professionali e culturali. Con questo non si nega che la disponibilità delle risorse sia l'elemento chiave per comprendere molte sostanziali differenze nelle definizioni e attuazioni urbanistiche dei vari paesi, convinti che sia proprio quella disponibilità a spiegare la possibilità di numerosi enti pubblici di acquisire tempestivamente immobili necessari per opere di interesse generale e di promuovere sviluppi urbani orientati verso la sostenibilità ambientale, sociale e economica.

La formula *laissez faire*, *laissez passer*, attribuita a Vincent de Gournay, rappresenta molto bene lo spirito dei primi economisti liberisti. Per l'estensione nell'urbanistica significò la libera espansione dell'iniziativa privata, lasciando allo Stato il compito di garantire la difesa delle leggi e la realizzazione di quelle opere pubbliche non direttamente remunerative. Fu permessa la costruzione di strade private a pedaggio, di canali navigabili e di ferrovie da parte dei privati, i quali costruivano dove potevano trarre vantaggi, iniziando così la logica degli investimenti nelle aree in cui erano concentrate maggiori ricchezze e l'abbandono a se stesse di

quelle dove minori erano le risorse. Soltanto in un secondo tempo lo Stato intervenne massicciamente nel settore delle opere pubbliche per realizzarne la costruzione, ma tranne nei casi dove si assunse la funzione di direzione del capitalismo, mantenne nei fatti una parte passiva rispetto all'azione dei privati.

L'intervento dello Stato si espresse durante la prima metà del XIX secolo attraverso finanziamenti e leggi settoriali: leggi igieniche, leggi sull'esproprio, per le ferrovie, per le strade, per i porti, per le opere idrauliche si susseguirono e si alternarono in successive modificazioni secondo le esigenze che di volta in volta si manifestavano. I cambiamenti politici significarono inoltre un nuovo ordinamento amministrativo, dal quale dipese anche l'assetto del territorio. Come esempi si possono citare il caso francese dopo la rivoluzione e durante la costruzione dell'impero napoleonico e il caso italiano dopo l'unità. Per il primo furono assai importanti la nuova suddivisione in dipartimenti basata sui parametri di superficie, densità abitativa, esistenza di città e la facoltà di redigere i regolamenti più opportuni per garantire sicurezza ed igienicità che, con le leggi del 1790 e del 1791, fu estesa a tutti i comuni. Per l'Italia significò affrontare tutto l'ordinamento dello Stato in modo unitario: a questo scopo nel 1865 furono approvate le leggi quadro che regolamentavano tutta la pubblica amministrazione; in esse si forniva un primo riferimento per le competenze dello Stato e degli enti locali; solo successivamente, quando ormai erano stati fatti gli interventi più significativi, si vararono delle leggi organiche per l'assetto delle strade, delle ferrovie e dei porti[125].

3.4.3. Borghesia e proletariato tra capitalismo e socialismo

Eguaglianza fraternità e libertà ebbero vita breve per il proletariato e scarse attuazioni sul governo del territorio.

I tentativi che Robespierre e Babeuf svolsero per instaurare le comuni finirono tragicamente: il contrasto tra le aspettative e la realtà dell'egemonia borghese si rivelava profondo. Similmente, ma ancor più tragico e drammatico, se possibile, fu l'epilogo dell'altro tentativo che già nel 1871 durò meno di una primavera e costò la repressione violenta della Comune di Parigi, suggellando col sangue l'irrealizzabilità del governo popolare della città borghese. Un'altra via d'opposizione alla città come andava configurandosi con lo sviluppo dell'industrializzazione e l'affermazione dell'egemonia borghese, fu tentata dal socialismo utopistico. I progetti e le realizzazioni di Robert Owen, Charles Fourier, Etienne Cabet e altri non sono confrontabili né con i quartieri operai che prima furono costruiti, dal Fuggerei di Augsburg, il più antico complesso di case popolari

[125] Per l'Italia si rimanda a: Carozzi, Mioni 1970; Mioni 1976.

(fondato da Jakob Fugger nel 1521), alla filanda di San Leucio vicino a Napoli (fondata da Ferdinando IV di Borbone e realizzata tra 1773 e il 1789), né con quelli posteriori, come il villaggio Pullman negli Stati Uniti (fondato da George M. Pullman alla fine degli anni Settanta dell'Ottocento), il Villaggio Crespi d'Adda in Lombardia (fondato da Cristoforo Crespi nel 1878) e, anche se in rilievo e a parte, il quartiere operaio di Mulhouse in Alsazia, dove la *Société mulhousienne des cités ouvrières*, istituita nel 1853 e promossa dall'associazione padronale *Société industrielle de Mulhouse*, avviò per prima in Europa la costruzione di alloggi popolari per gli operai.

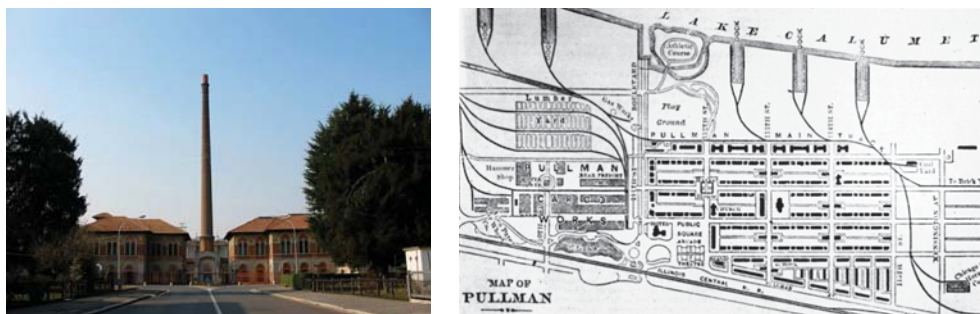



Figura 33: Crespi d'Adda 1878-1920 (*a sinistra*) e piano del villaggio Pullman nel 1885 (*a destra*) (Fonte: *a destra* MIT OCW Opencourseware).

I socialisti utopisti traevano il loro modello dalla ricerca di un'alternativa al modo capitalistico di produzione, avendo al loro fianco esperienze di società di mutuo soccorso e di associazioni operaie, mentre negli altri esempi poteva prevalere la cooperazione, la beneficenza o lo spirito imprenditoriale che con motivazioni produttive, e magari anche con accenti morali o di ordine pubblico, legava abitazioni e lavoro, senza una visione critica dell'organizzazione sociale.

Le loro proposte erano quindi originali, anche perdenti perché non realistiche: in esse prevaleva l'ipotesi di piccole comunità autosufficienti, sparse nella campagna con dimensioni e forme tali da non essere né borghi, né città. Al rifiuto più o meno esplicito dell'industrializzazione, si aggiungeva l'estraneità con il potere politico esterno e una socializzazione troppo spinta. Esperienze utopistiche, quindi prive di sbocco, basate sul volontarismo e anche senza la sicurezza finanziaria e del lavoro, che però ebbero larga risonanza e influirono nella ricerca di un'alternativa concreta, anche nella progettazione architettonica, come nell'unità d'abitazione di Le Corbusier, tanti anni dopo e senza alcuna pretesa d'alternativa politica[126].

[126] Cfr. Benevolo 1964 (1963), p. 119.

Il primo passo di questa ricerca di un'alternativa è segnato dallo scritto di Friedrich Engels sulla questione delle abitazioni[127]; come secondo passo si può considerare lo sviluppo della cooperazione nella costruzione di alloggi sulla strada intrapresa dalla *Société mulhousienne des cités ouvrières*; il terzo passo è l'azione pubblica, cioè promossa da uno Stato di diritto democratico come espressione di una volontà e di un bisogno sociale: l'intervento della municipalità prelude all'istituzione di specifici enti per la costruzione e la gestione di case popolari. L'esperimento più noto resta quello dell'amministrazione viennese di sinistra tra il 1919 e il 1929, quando intervenne massicciamente per modificare il mercato delle abitazioni. Per quanto si tratti solo di controllo di un singolo settore della pianificazione, la residenza, le analisi e le realizzazioni hanno fatto luce sulle questioni di fondo e hanno dato contributi fondamentali per la ricerca di soluzioni realistiche per l'assetto del territorio[128].

3.4.4. Innovazioni scientifiche e applicazioni tecnologiche

L'ultimo e non trascurabile aspetto di questa sintetica rassegna è rappresentato da quei contributi che da altre scienze venivano forniti all'organizzazione del territorio; sempre senza la pretesa di esaurire tutti gli argomenti, ma a scopo esemplificativo della complessità e vastità della materia, ricordiamo tre diversi ordini di contributi.

Il primo dipende dalla diffusione della rivoluzione agronomica, alla quale Arthur Young apportò contributi fondamentali, ma accanto alla sua opera si debbono prendere in considerazione tutti quei trattati e quelle opere sull'agricoltura che non solo mettevano a confronto la situazione di diversi paesi, ma che servivano come base per l'organizzazione della produzione agricola. Fino dall'antichità le innovazioni delle culture agricole modificarono il paesaggio e la composizione sociale della popolazione rurale: in questo secolo alla maggior produttività corrispose una drastica diminuzione della mano d'opera necessaria. Dove non si consolidò la conduzione familiare, l'espulsione di forza lavoro contribuì allo sradicamento dei contadini dalle terre e contemporaneamente al passaggio alle grandi cascine con le abitazioni stagionali dei salariati, questi non più padroni né dei mezzi di produzione, né del prodotto, ma veri e propri proletari delle campagna[129].

Il secondo contributo riguarda lo sviluppo della statistica che già aveva fatto il suo ingresso ufficiale nelle università nel XVIII secolo. I primi corsi universitari di

---

[127] Engels 1950 (1887, 1972).

[128] Tra le diverse opere si rimanda al già citato dibattito sulle origini dell'urbanistica moderna e in particolare a Benevolo 1964 (1963) e Aymonino 1977 (1965), essenziali per comprendere le differenze nella critica e nella storia delle diverse alternative percorse.

[129] Si rimanda alle pubblicazioni di Bloch e di Sereni, in particolare Sereni 1975 (1947, 1968).

statistica furono introdotti tra il XVII e il XVIII secolo: Ludwig von Seckendorff pubblicò nel 1656 le lezioni intitolate “*Teutscher Fürstenstaat*”; seguirono Hermann Conring, che insegnò all’Università di Helmstedt e Gottfried Achenwall, suo allievo, che insegnò a Gottinga. Se Achenwall, riconosciuto padre della statistica, ne spiegava il termine proprio con il riferimento alla “ragione di stato”, Napoleone Bonaparte affermava che era base necessaria, anche se non sufficiente, del governo. Da allora se ne diffuse l’uso come essenziale strumento per appoggiare le scelte di governo, per rappresentare la realtà e per ricercare le relazioni tra composizione sociale, salute e ambiente urbano.

Il terzo è fornito dall’approfondimento delle teorie politiche ed economiche con le quali, allo scopo di dimostrare le leggi del libero mercato, se ne illustrarono sempre più precisamente i meccanismi. Hanno particolare importanza gli studi della rendita fondiaria nell’agricoltura nei suoi due aspetti di rendita assoluta e rendita differenziata, legata alle analisi sul valore e sulla formazione dei prezzi, come dimostrarono Thomas Robert Malthus e David Ricardo nel 1815 con due saggi fondamentali[130]. Aspetti e relazioni sociali dell’economia furono approfonditi da Karl Marx e Friedrich Engels, che estesero il concetto di rendita dall’agricoltura al suolo urbano.

Dalle teorie liberali e da quelle socialiste ebbero origine due filoni di studi tra di loro complementari sull’interpretazione della realtà territoriale: le teorie della localizzazione industriale e quelle sul valore del suolo. Due filoni attraverso i quali, per successivi passaggi anche se non sempre in linea diretta, con largo uso della statistica, si giungerà alle applicazioni di modelli matematici per interpretare e valutare l’organizzazione del territorio o prevedere le tendenze dello sviluppo[131].

[130] Rispettivamente: *Natura del progresso della rendita* e *Saggio sull’influenza del basso prezzo del grano sui profitti del capitale*.

[131] Si veda più avanti. Per quanto riguarda la rendita urbana si rimanda a Campos Venuti 1967. Sull’interpretazione della rendita come residuo di tributi feudali: Lipietz 1974. Un’opposta corrente di pensiero vede ininfluente la rendita nelle trasformazioni del suolo, per esempio Alonso 1967 (1964). Una disamina comparata è contenuta in UN-Habitat 2003, cap. 2.

3.5. Azioni urbanistiche tra XIX e XX secolo

Dall'inizio della rivoluzione industriale in Inghilterra fino all'acme dei moti del 1848 si attuò la prima fase delle moderne trasformazioni del territorio; è una fase di transizione che dagli interventi decisi di volta in volta, secondo normative e consuetudini locali, muove verso la predisposizione di codici generali per gli interventi urbanistici. Gli interventi sulle città furono, in parte, condotti secondo criteri neoclassici, illuministi, autoritari, oppure lasciando libertà d'azione ai privati, condizionati solo da normative di tipo edilizio; quello che più conta, però, è il convincimento che compito dello Stato sia non solo la predisposizione di opere pubbliche quanto anche la pianificazione e la costruzione della città.

L'urbanistica fu approfondita con numerosi studi, ma specialmente nella pratica, nelle espansioni e nelle ristrutturazioni urbane, nelle quali si sperimentarono tecniche e azioni politiche secondo un'ampia gamma di possibilità. Tra gli esempi si possono ricordare il piano redatto da Pierre l'Enfant nel 1791 per Washington, il piano degli artisti del 1793 per Parigi, gli interventi ottocenteschi di John Nash su Londra e l'espansione della periferia della stessa Londra per mezzo di lottizzazioni private; oltre a questi episodi frammentari, è ancor più significativa la politica urbanistica di Napoleone Bonaparte che investì tutte le città del primo impero. Tutti insieme però costituiscono solo alcuni aspetti di un campo in gran parte inesplorato dalla storiografia urbanistica. In questo periodo si ebbero le prime applicazioni delle teorie liberali, che si riflessero nei rapporti tra interessi pubblici e privati, e nello stesso tempo influenzarono le modalità di intervento sulle città. Nell'impero francese si verificarono alcuni elementi comuni: la soppressione dei conventi e delle chiese, l'alienazione dei beni ecclesiastici, la distruzione delle mura, la costruzione di spazi pubblici rappresentativi, ma quello che si deve mettere in luce con maggior risalto è forse rappresentato dalle modalità di attuazione in relazione alle normative giuridiche e alle possibilità finanziarie.

L'alienazione delle terre comuni, di cui si è detto, fu attuata oltre che nella campagna anche nelle città, come a Berlino, dove si promulgò nel 1808 una legge per permettere l'alienazione dei demani pubblici per sanare i debiti statali. Come è noto, dopo quasi due secoli si discute ancora sull'applicabilità di simili politiche per recuperare risorse allo Stato e agli enti locali, senza però imparare dall'esperienza e senza esplicitare quanto simili azioni si ripercuotano nel tempo lungo. Nel 1946, quindi dopo un secolo e mezzo della legge di Berlino, Hans

Bernoulli pubblicava *La città e il suolo urbano*, in cui riprendeva quell'esperienza per rilevare che:

> «Ancora nel 1715 Federico Guglielmo I dichiarava -e fu questa una delle prime leggi del suo regno- che la proprietà fondiaria, il demanio, non poteva mai essere alienata.
> Ma circa cent'anni dopo, nel 1808, passò una legge finanziaria secondo la quale, in esecuzione della proposta di Adam Smith, i demani potevano essere impiegati nell'estinzione di debiti statali. Dovevano venire tramutati in proprietà privata il più possibile libera e irrevocabile. Questo possesso demaniale si estendeva per così dire su tutto il territorio dell'attuale grande Berlino. Negli anni tra il 1808 e il 1835 vennero alienati anche tutti i demani nelle immediate vicinanze di Berlino e finalmente con una legge del 2 marzo 1850 furono poi svincolati i terreni dalle imprese che si dovevano alla proprietà regia. Con ciò si sanzionò il completo e definitivo scioglimento della pubblica proprietà fondiaria.»[132]

Per Bernoulli la proprietà privata è il limite, preciso e netto, contro cui si infrange il potere pubblico e, dunque, l'urbanistica. Per Bernoulli si tratta di un limite che altri non hanno visto, nel senso che o politicamente non hanno voluto vederlo o per altre ragioni lo hanno sottovalutato. L'esempio era fornito da Hegemann che, pur criticando la crescita urbana di Berlino, non aveva compreso quanto con il demanio si sarebbe potuto fare. L'interpretazione della proprietà privata e della frammentazione fondiaria come origine delle difficoltà dell'azione pubblica riguarda la funzione dello Stato, anche se non si approfondissero né tutte le implicazioni politiche e le questioni fondamentali circa i processi di formazione dei valori del suolo, né la ricerca dei meccanismi di controllo e di regolazione dei rapporti tra pubblico e privato. Senza tali approfondimenti, però, non si poteva porre la questione sui poteri urbanistici e sugli strumenti di gestione legati al sistema fiscale e catastale. In tempi più recenti, a ulteriore dimostrazione della forza dei meccanismi economici e finanziari privati e di un certo arretramento degli Stati, l'applicazione dei principi liberisti si è ripresentata in Italia con la *Normativa per la cartolarizzazione degli immobili dello Stato* (legge 410/2001), quindi non invenzione e creatività, ma logica applicazione del liberismo anticipato da Smith e sviluppatosi nell'Ottocento per trasferire risorse pubbliche al privato.

Tuttavia, quanto accadde in quel periodo è generalmente lasciato in secondo piano, mentre l'attenzione è puntata sugli effetti dell'espansione urbana, quando la città divenne oggetto di drammatici rapporti che ne individuavano l'inabitabilità e l'inaccettabile insalubrità di alcune sue parti. Nelle possibili storie dell'urbanistica l'accento è stato posto generalmente solo su di un singolo aspetto, sia esso una persona, un fenomeno, uno stile (Napoleone I, Pierre

[132] Bernoulli 1954 (1946), p. 54.

L'Enfant, l'ambiente della rivoluzione industriale e il neoclassicismo) oppure è stato risolto con pochi cenni, senza sviluppare un'interpretazione generale, che peraltro richiederebbe confronti e indagini onerose e sistematiche[133]. Le condizioni di vita del proletariato urbano erano molto gravi per quanto non dissimili oggettivamente e individualmente da quelle nelle campagne dove si susseguivano le rivolte contadine, ma erano rese insopportabili dall'alta densità abitativa e dalla mancanza di aria e luce. Lo sfruttamento delle abitazioni popolari era basato sulle cospicue rendite raccolte non tanto attraverso affitti che erano relativamente bassi, quanto dal numero di persone ammassate, dallo scarso valore edilizio, dalla mancanza di servizi e di manutenzioni. La proletarizzazione e la concentrazione di grandi masse di popolazione portò la situazione urbana a livelli di estrema gravità. La criticità dei problemi di ordine pubblico e di sanità esigevano azioni immediate, per quanto, è bene ripetere, la situazione abitativa non fosse particolarmente più grave che nel passato[134].

Coloro che per beneficenza o curiosità andavano a visitare i quartieri popolari furono colpiti oltre ogni aspettativa: le immagini che videro non corrispondevano certo a quelle di progresso e di innovazioni tecniche che sperimentavano direttamente; si moltiplicarono e si diffusero in molti paesi europei i rapporti sanitari, si fondarono società di beneficenza e, anche se taluni sostenevano che povertà e malattie erano segni invincibili della Provvidenza o che erano il risultato di colpe individuali dei proletari, i rapporti medici e il socialismo mettevano inconfutabilmente sotto accusa le pessime condizioni igieniche delle abitazioni e l'avidità borghese. Rachitismo, tubercolosi e colera furono individuate come malattie sociali che non solo si potevano curare, ma si dovevano prevenire per la sicurezza di tutta la città. Si avviava così un passaggio fondamentale nell'analisi, nell'interpretazione e nella prevenzione delle malattie collegate a possibili situazioni ambientali.

In Francia i rapporti di alcuni medici evidenziarono le condizioni dell'insalubrità di Parigi già negli anni Trenta, come i rapporti di Claude Lachaise (1832) e di Louis-Réné Villermè (1840). In Inghilterra è del 1842 il rapporto Chadwick, che fu denuncia tanto violenta quanto quella di Friedrich Engels del 1845, per quanto animate da diversi orientamenti politici[135]. Il dibattito sulle malattie sociali o "patologie territoriali" sfociò presto nella misura del

---

[133] Si rimanda a: Lavedan 1952 con Napoleone I; Mumford 1963 (1961) con Pierre L'Enfant; Benevolo 1966 (1960) con l'attenzione all'ambiente della rivoluzione industriale e al neoclassicismo. Se Ernst Egli 1959/1962 fa pochi e sintetici accenni, Sica 1976/1978, pur dichiarando la necessità di estendere il campo d'indagine al XVIII secolo, riordina il materiale (cfr. introduzione, pp. VII-XI).

[134] A questo proposito cfr. Benevolo 1966 (1960), p. 96 e Benevolo 1964 (1963), pp. 52-54 e i relativi rimandi bibliografici ivi contenuti.

[135] Notizie più o meno dettagliate o sistematiche si ritrovano in quasi tutti i libri di storia urbanistica del XIX secolo. Sull'Inghilterra si veda: Mariani 1975 p. 36.

loro costo sociale, connesso con l'utilitarismo[136]. Il conflitto tra *redditività privata* e *pubblica utilità* spinse alla ricerca di criteri apparentemente *oggettivi* per valutare economicamente il danno delle infermità degli operai, fino a computare, oltre alla perdita di ore di lavoro e di forza lavoro, il costo anticipato dei funerali. A questo proposito l'esempio più significativo è quello inglese, sia perché l'espansione industriale ed urbana vi si era manifestata per prima rispetto agli altri paesi, sia per le particolari condizioni politiche improntate da sempre al rispetto del diritto privato, sia per la commistione tra l'aspetto utilitaristico delle azioni filantropiche e gli interventi pubblici[137]. L'obiettivo della nascente econometria era quello di diventare strumento della politica o almeno giustificazione, formalizzando tecniche apparentemente oggettive ancora in uso, come le attuali analisi *costi-benefici*.

La mancanza di abitazioni e l'urgenza di risanamenti e di nuove aree edificabili innestavano inoltre il meccanismo speculativo su quello del rinnovo urbano. Il duplice ordine di interessi, risanamento e speculazione fondiaria, diventò quindi la forza più attiva nel promuovere i grandi lavori di demolizione e sventramento nelle parti vecchie delle strutture urbane. Tali operazioni in seguito furono localizzate sempre più spesso in quelle aree libere più suscettibili agli incrementi di prezzo piuttosto che in quelle occupate dagli edifici più obsoleti con maggiori bisogni sociali.

La crescita e l'ampliamento delle città fece perdere le caratteristiche tipologiche e morfologiche provocando una sensazione di disordine e suscitando la reazione di alcuni che vedevano così scomparire le testimonianze dell'antichità: la mancanza di spazi pubblici, di attrezzature collettive e di servizi igienici, il proliferare di edificazioni, fabbriche e baracche fecero sembrare che lo sviluppo fosse stato casuale. Anzi il tema ricorrente era proprio la regolarizzazione, la ricostruzione di un ordine attraverso delle norme, ma nella realtà si trattava soltanto di ordine e disordine formali, non sostanziali. Nei contenuti infatti tali città erano perfettamente aderenti agli obiettivi del consolidamento industriale e borghese. Furono approvate le prime leggi di interesse nazionale per porre delle normative uguali per tutti con le quali regolamentare la crescita urbana. La sequenza e le date variano da paese a paese, ma i temi affrontati sono molto simili: prima le condizioni igieniche, gli espropri, le strade, i canali, le ferrovie, le bonifiche e poi i criteri urbanistici. Caratteristica comune è il lento anche se contrastato convergere verso leggi capaci di inquadrare organicamente tutta l'azione urbanistica. In questo contesto culturale in Italia fu approvata nel 1865 la prima legge in cui si davano normative igieniche unitamente a criteri per la formazione di piani urbanistici.

---

[136] Ibid. p. 36.
[137] Esemplare per la documentazione: Ashworth 1975 (1954), cap. III.

Dopo il primo consolidamento degli Stati di diritto, nella costruzione della città il passaggio dall'azione privata a quella pubblica fu graduale. I conflitti sociali si espressero nelle diverse visioni politiche, se da una parte si reclamava il sostegno alle aree produttive, dall'altra si richiedeva la difesa dei diritti sociali o la risposta a bisogni essenziali; se da una parte si lottava contro l'ingerenza dello Stato, dall'altra si richiedeva la diffusione "normale" di certi servizi e attività (come la scuola o le poste). In particolare, pare importante annotare che il tema dell'ingerenza dello Stato fu molto discusso anche in termini giuridici, ancora oggi spesso incompresi e ambiguamente interpretati. Le indagini sulle condizioni igieniche e la compilazione di statistiche per ricercare le cause della mobilità e mortalità iniziarono a smuovere l'opinione pubblica borghese e a far approvare le leggi sanitarie con cui si cercava di disciplinare l'edificazione. In questa prima fase dell'urbanistica ottocentesca l'azione pubblica era limitata dalle concezioni politiche ed economiche liberali che teorizzavano la massima riduzione della spesa pubblica e in ogni caso l'utilità economica immediata degli investimenti, come nella contabilità di una piccola azienda, senza accorgersi delle reali dimensioni dell'azienda pubblica.

L'interesse della pianificazione fu rivolto alla città e in particolare all'aspetto residenziale; i provvedimenti furono adottati, magari sotto la spinta della questione sociale delle abitazioni e delle rivolte, per cercare però soltanto soluzioni politicamente ed economicamente vantaggiose per la borghesia e non risolutive della domanda sociale. Werner Hegemann ricorda e interpreta come eventi periodici ineliminabili le sommosse e le barricate per le strade di Parigi, Vienna, Amburgo, Magdeburgo, Stettino, Berlino, causate dalla mancanza di abitazioni e dell'esosità degli affitti[138].

La crescita delle città comportava sia situazioni sociali e igieniche critiche, sia difficoltà complessive di controllo da parte dei poteri pubblici. Le manifestazioni di queste criticità e debolezze si combinavano con la crescita della consapevolezza della questione urbana, fattori interrelati e entrambi dipendenti dalla 'rivoluzione industriale' e dai nuovi modi di produzione. Ciononostante, sin dalle prime formalizzazioni disciplinari, l'urbanistica sembra essere estranea agli aspetti produttivi e territoriali, indagati soltanto dagli economisti con gli studi sulle localizzazioni. Con l'urbanistica si affrontano aspetti tecnici specifici della pubblica amministrazione, ma non i contenuti urbanistici nella loro complessità. Tra coloro che si interessarono di sviluppo industriale e di urbanistica in senso stretto, si trovano solo alcune eccezioni come Tony Garnier e Ludwig Hilberseimer. Nelle loro proposte, però, gli insediamenti produttivi sono studiati in termini astratti, architettonici, senza entrare nel merito della realtà industriale e produttiva[139]. Alla stessa stregua, oltre alla costruzione fisica delle città gli ur-

[138] Hegemann 1975 (1930), cap. XXV.
[139] Cfr. Garnier 1929 (1918); Hilberseimer 1927; Hilberseimer 1967 (1963).

banisti non sembrano interessati: il territorio fatto di boschi, foreste, pascoli, attività agricole, fiumi, laghi e mari diventa solo *extraurbano*, in una dizione generica e negativa, di assenza o di interesse negato. La sua ricchezza e complessità, l'uso produttivo del suolo e gli impatti della zootecnia furono trascurati dalla pianificazione, lasciando che i singoli proprietari cercassero la propria '*via americana*' o piuttosto quella '*prussiana o italiana*' per introdurre secondo le proprie possibilità e necessità la riforma agronomica e il capitalismo nelle campagne[140].

In Italia la funzione della città nello sviluppo territoriale dipende dalle sue particolarità rispetto alla situazione europea e come tali sono intuite lucidamente da Carlo Cattaneo. Il fondatore della rivista *Il Politecnico* fu anticipatore proprio di quella cultura tecnica che spesso oggi pare essere così in ritardo rispetto agli sviluppi delle tecniche e delle tecnologie. L'intuizione dell'importanza della città nel territorio fu originale e resta ancora di grande interesse, proprio perché con essa affermava l'unità del territorio, proclamando la necessità di rafforzare su più fronti i legami tra città e campagna in un'Italia storicamente basata su una rete policentrica assai più fitta di quella degli altri paesi europei[141].

I governi centrali si interessano soltanto al coordinamento delle infrastrutture di interesse territoriale. In tutti gli Stati si susseguono leggi settoriali per disciplinare unificare e promuovere la costruzione, ma la scelta dei tracciati, l'entità dei lavori, la localizzazione degli investimenti risponde a precise esigenze produttive ed economiche, senza affrontare, se non a parole nel caso italiano, questioni generali di sviluppo equilibrato su tutto il territorio.

La velocità dell'urbanesimo e l'entità delle trasformazioni territoriali ponevano il problema del controllo sotto un punto di vista parziale (l'emergenza locale) trascurando una visione più generale che richiedeva leggi generali per governare coerentemente nel tempo le espansioni urbane. In accordo con la tradizione, cioè con attuazioni urbanistiche legate al fatto più che al diritto e pur essendo quasi contemporanei al lavoro di Cerdá su Barcellona, si punta al controllo empirico secondo due linee teoriche dominanti, che contrappongono nell'urbanistica il dominio della pubblica amministrazione al dominio dell'architettura e dell'estetica urbana.

La prima linea teorica è pragmatica, attinente alla prassi delle pubbliche amministrazioni, tende alla definizione di regole e norme per dirigere le opere di costruzione degli insediamenti e delle infrastrutture. A questa linea si possono riferire le amministrazioni inglesi e tedesche.

L'Inghilterra costituisce un'eccezione rispetto al resto dell'Europa, in cui la caratteristica comune è data dal convergere verso sistemi di normalizzazione

[140] Sereni riprende Lenin: cfr. Sereni 1968 (1947); Sereni 1961 paragrafi 66, 67, 73, 74.
[141] Cattaneo 1972 (1863).

delle attività della pubblica amministrazione disciplinando l'urbanistica con leggi generali. Anche se la crescita urbana di Londra, condotta soprattutto tramite le lottizzazioni private sulle grandi proprietà esterne, costituisce il modello per le lottizzazioni berlinesi di cui parla Hegemann[142], la Corona e il Governo britannico non predisposero per tempo l'unificazione delle azioni urbanistiche tramite leggi generali. L'urbanistica rimase attinente al fatto, anche se invece si anticiparono leggi e azioni settoriali, capaci di utilizzare tecnologie innovative. Non si può, infatti, non far notare due interessanti anticipazioni rispetto al resto del mondo: nel 1853 il parlamento inglese rilasciò l'autorizzazione per compiere i lavori delle ferrovie metropolitane sotterranee che avrebbero collegato la città con i nuclei esterni (proposta che risaliva a ben 15 anni prima); in secondo luogo l'istituzione nel 1855 di un ufficio di controllo e pianificazione a livello metropolitano, con poteri quindi che superavano gli ormai ristretti confini amministrativi locali, il *Metropolitan Board of Work*[143]. Dunque, con Londra, capitale dell'impero, l'urbanistica non passa attraverso innovative leggi urbanistiche e redazione di grandi piani regolatori ma attraverso uffici e atti amministrativi, in cui opere pubbliche e urbanistica sono un'unica strategia, da cui deriverà la Grande Londra.

In questo periodo tra attività edilizia e rendita urbana si consolidò una forza economica prima insospettabile; ad essa si sono legati in modo diretto anche gli istituti di credito e le società finanziarie per succhiare capitali da immettere nell'industrializzazione. Quando e dove questo non accadde, prevalendo il legame tra azioni finanziarie spregiudicate e speculazione fondiaria, la *febbre edilizia* si gonfiò artificiosamente, fino ad esplodere nei rovinosi tracolli di banche e imprese edilizie, come accadde a Berlino negli anni della fondazione dello sviluppo industriale (1872) e a Roma tra il 1888 e il 1890, tracolli che obbligarono i rispettivi governi a imporre leggi cautelative sulle attività bancarie[144]. A fronte della debolezza del liberismo e delle regole dei mercati economici, si accresceva l'importanza e si consolidava la forza dello Stato di diritto.

In Germania, Reinhard Baumeister predispose il primo manuale di urbanistica (1876), in cui erano descritte le caratteristiche delle città, gli elementi tecnici della progettazione, i compiti dell'ufficio dei lavori pubblici e le questioni economiche da affrontare con il piano regolatore. Baumeister non è certamente isolato e rappresenta il progressivo approfondimento della disciplina nella pubblica amministrazione tedesca, che si manifestava anche nell'orientare il dibattito e gli approfondimenti a livello internazionale, non solo europeo, sia nello

---

[142] Hegemann 1975 (1930). Nei capitoli XXIV e XXV commenta quanto gli inglesi ammirassero l'urbanistica tedesca e quanto i tedeschi a loro volta ammirassero i criteri edilizi dell'espansione inglese. Cfr. anche Ashworth 1974 (1954), cap. VII.

[143] Cfr. Sica 1977, tomo I, cap. II.

[144] Hegemann 1975 (1930), cap. XXVI; Insolera 1971 (1962), cap. V.

specifico delle tecniche, sia nei contrasti con la visione architettonica degli spazi urbani.

La seconda linea teorica, rappresentata da Camillo Sitte, nasce dall'architettura e interpreta lo spazio urbano come il risultato di una composizione progettuale, dove ogni edificio è studiato in funzione degli altri edifici e dello spazio che racchiude in esso. Camillo Sitte coglie alcune riflessioni interne alla pubblica amministrazione, e le amplifica, riprogettando la città per parti (Figura 34). Nel 1889 apparve l'opera di Sitte che in polemica con il tecnicismo degli uffici pubblici e dei manuali rivendicava l'arte nella progettazione degli spazi urbani, a metà strada tra architettura e urbanistica, traendo dai rilievi della città medievale i principi ispiratori della propria opera[145]. In questo processo di diffusione una parte centrale fu giocata dalle riviste. In Europa nel 1904 uscì il primo numero della rivista *Der Städtebau*, fondata da Camillo Sitte e Theodor Goecke. *Der Städtebau* porta le riviste di urbanistica alla diffusione internazionale, tanto da porsi come uno dei principali veicoli di informazione e di formazione dell'urbanistica europea fino al 1929 e come una delle fondamentali fonti cui attingere per ricerche storiche sul primo Novecento[146].

Nella cultura dell'epoca e nella prassi delle pubbliche amministrazioni per tutte le città europee strette dentro l'impianto antico e non ancora dotate di adeguati mezzi di trasporto, come è sufficientemente dimostrato dalla stessa manualistica tedesca, il problema generale era rappresentato dalla disponibilità di aree edificabili interne alla città costruita o nelle sue adiacenze. I trasporti pubblici su rotaie e le metropolitane sotterranee sono una prima risposta attraverso le opere pubbliche, ma la risposta urbanistica mira a recuperare aree, se non con gli allineamenti stradali, con l'abbattimento delle mura e la trasformazione dei bastioni. I principali riferimenti in Europa e negli Stati Uniti d'America sono forniti dall'urbanistica tedesca, apprezzata per gli strumenti legislativi generali e attuativi, per i criteri di pianificazione con l'introduzione dell'azzonamento funzionale del territorio.

Non a caso infatti le grandi operazioni urbanistiche che furono sostenute intorno alla metà del XIX secolo, predisposte con piani considerati le pietre miliari della storiografia dell'urbanistica moderna, nacquero a Parigi, Berlino, Vienna, Barcellona in situazioni di particolare forza dello Stato, con i governi di destra di Napoleone III, di Bismarck, del neoassolutismo centralista dell'impero austro-ungarico o dell'assolutismo illuminato spagnolo. Anzi per quest'ultimo basterà ricordare che per l'espansione di Barcellona fu indetto un concorso, in cui Idelfonso Cerdá partecipò ma non risultò vincitore. La sua proposta e le sue opere, però, ebbero il consenso e l'appoggio del re, tanto da essere imposte

---

[145] Su Sitte e sulla cultura urbanistica del suo tempo con ampia bibliografia: Collins, Crasemann Collins 1965.

[146] Calabi, Piccinato 1994.

all'amministrazione locale. Né d'altronde va dimenticato che il caso viennese fu possibile trattandosi di aree del demanio pubblico, la cui parziale vendita ai privati servì come autofinanziamento dell'intervento pubblico. I piani di queste città, ad eccezione di quello per Barcellona che rimase atipico, divennero modelli per gli interventi urbanistici successivi, ma, come sempre accade, la mancanza di originalità e il ricorso ad esempi più o meno lontani, significava trascurare la realtà locale per assumere gli aspetti formali e i contenuti più negativi, dando così il via ad una lunga serie di degenerazioni di piani urbanistici. In questo senso, servono per introdurre a margine anche i casi di Napoli e di Milano e poi per discutere delle città giardino, tentativi di risposte alternative, e per aprire ai primi esperimenti di urbanistica applicata in territori vasti.

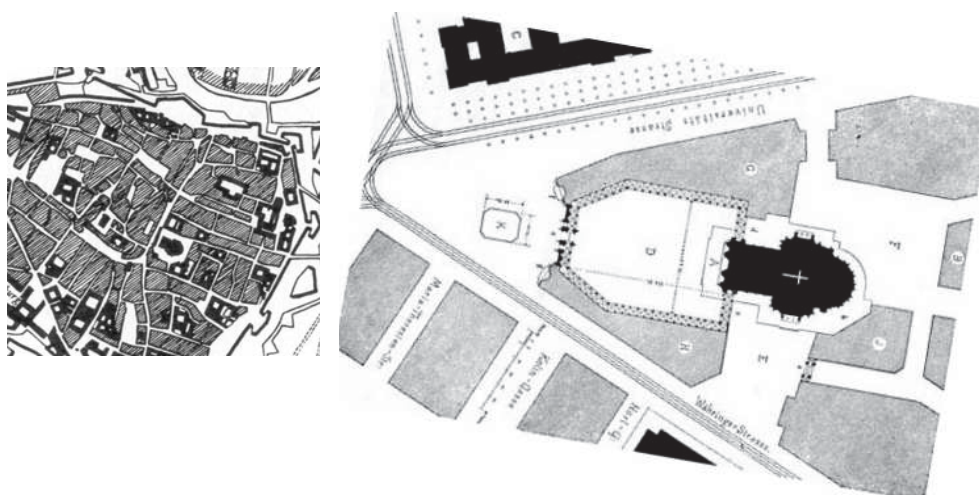



Figura 34: Vienna, stato di fatto e progetto di sistemazione di Camillo Sitte (Fonte: *a sinistra* **Rasmussen 1973, 1949;** *a destra* **Sitte 1965, 1889).**

3.5.1. Parigi e la trasformazione urbana

Gli "sventramenti" di Parigi (1851-1869) seguirono modelli urbanistici preesistenti, come espropri e allineamenti stradali, applicando vere e proprie strategie di riqualificazione urbana, operando sulla forma della città e sul suo contenuto. Demolire quartieri storici, realizzare strade nuove attraverso piani di allineamento, regolamenti edilizi e tipologie costruttive sono gli elementi della

forma urbana, allontanare la popolazione povera dalla città centrale, modificare le attività produttive e commerciali, investire finanziariamente per speculare a breve termine nelle operazioni immobiliari, insediare nuovi strati sociali sono il contenuto, l'anima della città. La rete delle nuove strade (Figura 35) ridisegna completamente la città. Non si tratta più di una piazza, come erano le piazze reali, o dell'inserimento di un palazzo in un tessuto preesistente. Il ridisegno totale prelude a una nuova società. Il confronto visivo tra l'edilizia preesistente e la nuova edilizia nella Avenue de l'Opera è sufficiente per far comprendere immediatamente la dimensione economica e sociale della trasformazione (Figura 36 e Figura 37).

A Parigi la dimensione urbanistica fu spettacolare e, soprattutto, fondamentale per la crescita futura; non lasciò spazio a motivazioni sociali per interrompere o riorientare tale pratica, né ebbero possibilità alcuna di vittoria gli interventi culturali di Victor Hugo o di Émile Zola. Questa non fu solo storia parigina, ma coinvolse analogamente altre città, come si può constatare, citando tra le altre, Napoli, Firenze e Milano, ma in quegli esempi successivi, probabilmente mancando la forza della monarchia francese e la ricchezza delle terre d'oltremare, non si raggiunse la grandiosità originale del piano di Haussmann.

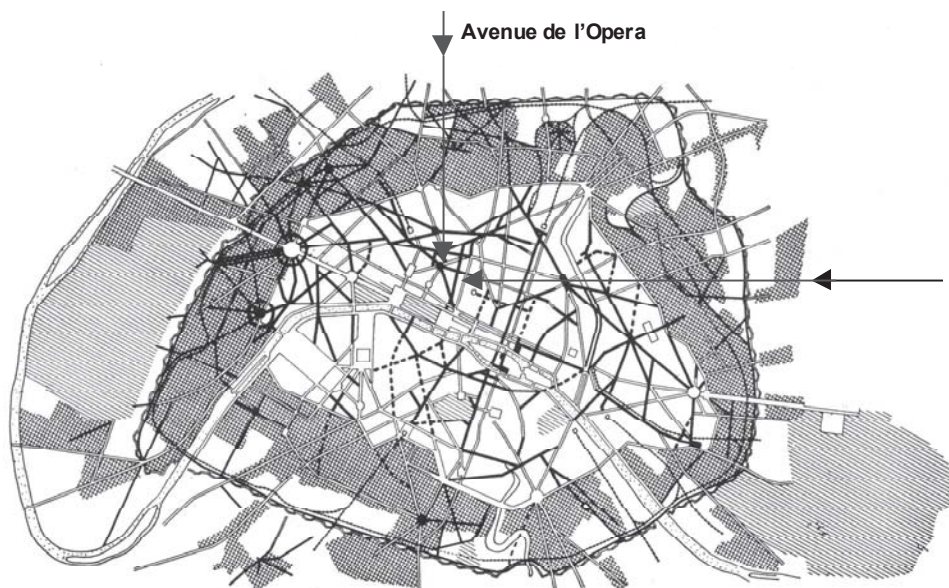



Figura 35: Schema dei grandi lavori di Haussmann (Fonte: Benevolo 1964).

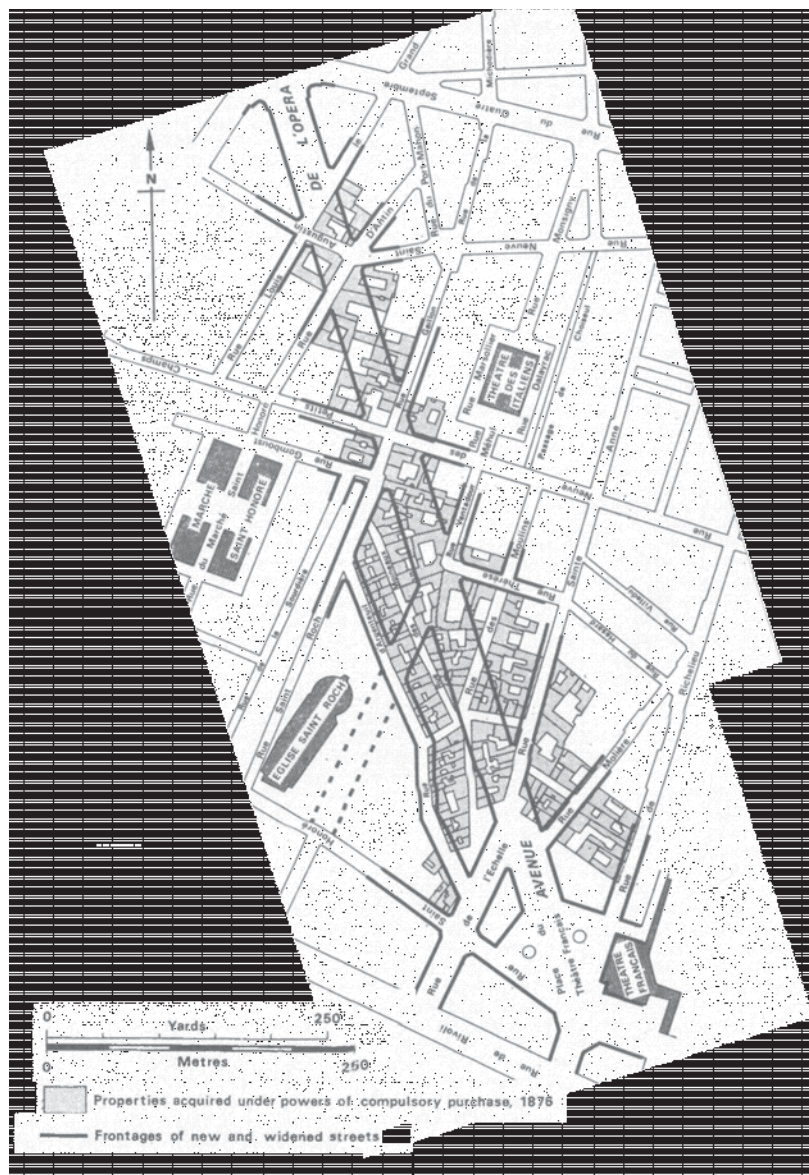



Figura 36: Parigi 1876. Edifici confiscati lungo il tracciato della Avenue de l'Opera (Fonte: Aymonino, Fabbri, Villa 1975).

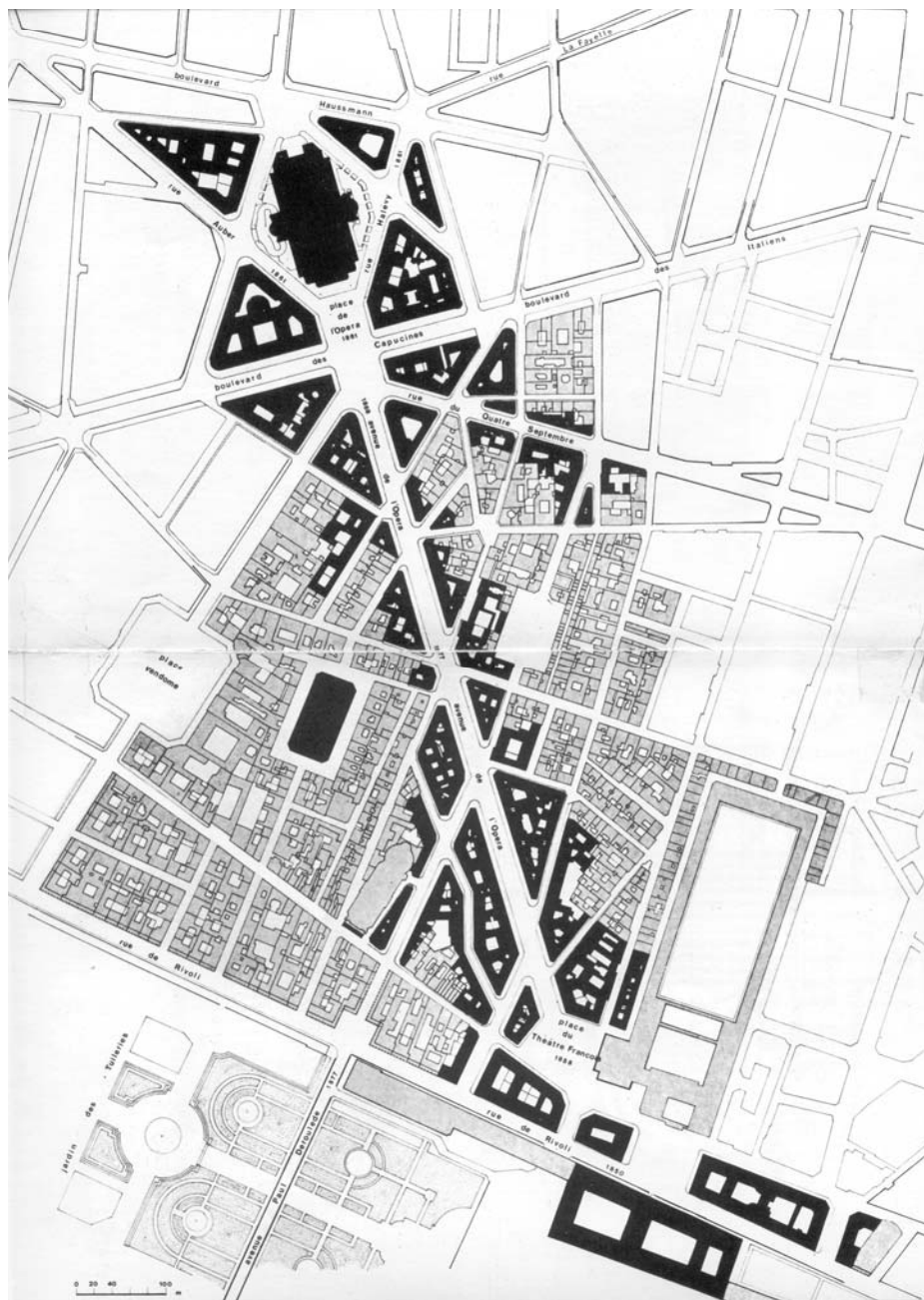



Figura 37: Parigi 1876. Nuova e vecchia edilizia (rispettivamente in nero e in grigio) lungo la Avenue de l'Opera (Fonte: Aymonino, Fabbri, Villa 1975).

Figura 38: Parigi, Avenue de l'Opera (Fonte: Google Maps).

Le trasformazioni urbane nelle città non ebbero mai un'azione così travolgente e rapida come a Parigi, ma furono attraverso interventi più episodici, anche se non meno traumatici e con effetti non sempre limitati. La città di Napoli con il piano di risanamento del 1885, documentato con completezza da Giovanni Cocchia e Giuseppe Russo, permette di comprendere operativamente e con chiarezza l'azione urbanistica e il significato di parole come *risanamento* igienico e sociale, oppure, come si direbbe oggi, piani di *riqualificazione urbana*[147].

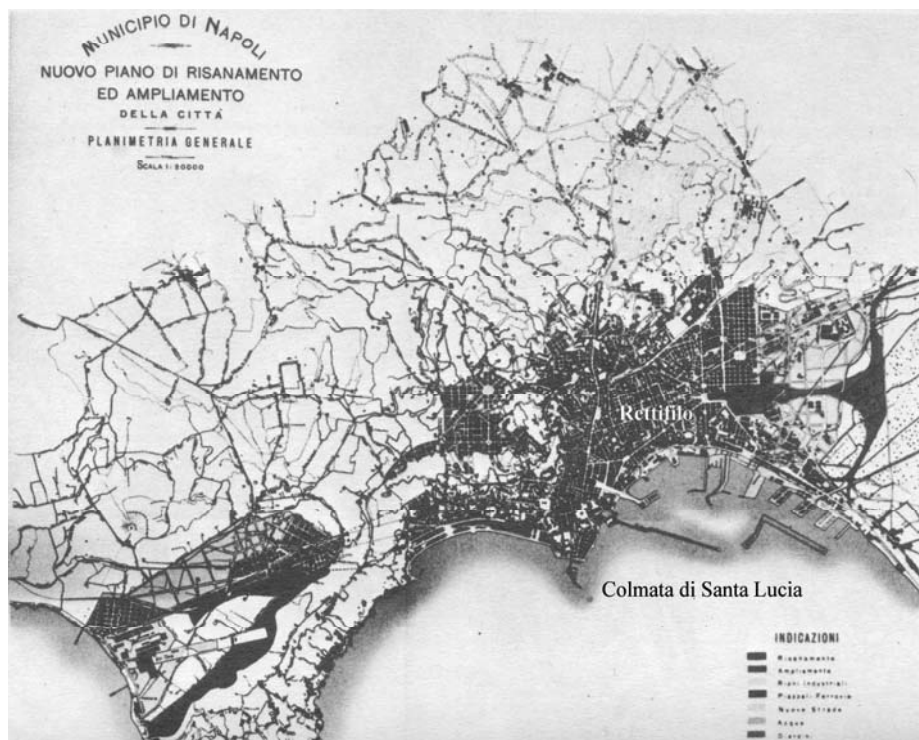



Figura 39: Napoli 1885. Il piano di risanamento (Fonte: Cocchia, Russo, 1960-1961).

Il piano di risanamento di Napoli utilizza il cosiddetto *allineamento stradale* per demolire gli edifici e realizzare nuovi spazi urbani, è "sventramento" e trasformazione. Il progetto di corso Umberto; soprannominato Rettifilo o Spaccanapoli a secondo dei punti di vista, demolisce l'edificato: ad un capo ha Santa Lucia, trasformata dalla colmata (Figura 40), e all'altro capo aveva il convento di San Pietro ad Aram, demolito per realizzare la strada (Figura 41). La scom-

[147] Cocchia, Russo, 1960-1961.

parsa del convento e l'inglobamento della chiesa nella massa edilizia sono emblemi di quella cultura urbanistica e dei suoi meccanismi operativi, tesi alle trasformazioni della città fisica e sociale per un rapido ritorno economico e finanziario.

Il Rettifilo dunque se riprende il modello parigino, lo riprende in una scala ridotta, illustrando lucidamente le potenzialità economiche che si possono trovare in tutte le città. La difesa dell'anima della città fu assunta da Matilde Serao, che per la verità la chiamava «ventre». Nel 1884 Serao raccontò il significato profondo dell'opera intrapresa dalla Società del Risanamento, mettendolo a confronto con la vita quotidiana per interrogarsi sul futuro della città. Le sorti di Napoli saranno assai diverse da quella di Parigi. Serao non solo descrisse la vita e le necessità quotidiane, ma soprattutto diede una dimensione politica, invitando lo stesso primo ministro Depretis a guardare con più attenzione Napoli e a prendere posizione.

> «BISOGNA SVENTRARE NAPOLI.
> Efficace la frase, Voi non lo conoscevate, onorevole Depretis, il ventre di Napoli. Avevate torto, perché voi siete il Governo e il Governo deve saper tutto. Non sono fatte pel Governo, certamente, le descrizioncelle colorite di cronisti con intenzioni letterarie, che parlano della via Caracciolo, del mare glauco, del cielo di cobalto, delle signore incantevoli e dei vapori violetti del tramonto: tutta questa rettorichetta a base di golfo e di colline fiorite, di cui noi abbiamo già fatto e oggi continuiamo a fare ammenda onorevole, inginocchiati umilmente innanzi alla patria che soffre; tutta questa minuta e facile letteratura frammentaria, serve per quella parte di pubblico che non vuole essere seccata per racconti di miserie. Ma il governo doveva sapere l'altra parte; il governo a cui arriva la statistica della mortalità e quella dei delitti; il governo a cui arrivano i rapporti dei prefetti, dei questori, degli ispettori di polizia, dei delegati; il governo a cui arrivano i rapporti dei direttori delle carceri; il governo che sa tutto: quanta carne si consuma in un giorno e quanto vino si beve in un anno, in un paese; quante femmine disgraziate, diciamo così, vi esistano, e quanti ammoniti siano i loro amanti di cuore, quanti mendichi non possano entrare nelle opere pie e quanti vagabondi dormano in istrada, la notte; quanti nullatenenti e quanti commercianti vi sieno; quanto renda il dazio consumo, quanto la fondiaria, per quanto s'impegni al Monte di Pietà e quanto renda il lotto. Quest'altra parte, questo ventre di Napoli, se non lo conosce il Governo, chi lo deve conoscere? E se non servono a dirvi tutto, a che sono buoni tutti questi impiegati alti e bassi, a che questo immenso ingranaggio burocratico che ci costa tanto? E, se voi non siete la intelligenza suprema del paese che tutto conosce e a tutto provvede, perché siete ministro?»[148]

---

[148] Cfr. Cocchia, Russo 1961-1962, vol. II. La questione abitativa di Napoli è in un reportage del 1884 sugli anni del colera: Serao 1906.

Così inizia il reportage che conduce attraverso i vicoli e la vita della città, che chiama in causa ancora una volta lo Stato come responsabile, fondatore e amministratore della città. La citazione contiene due aspetti certamente non secondari. Del primo aspetto si è già trattato ed è contenuto nell'invocazione allo Stato come espressione di tutti i cittadini e non di una sua parte; la rassegna sociale degli umili chiarisce questa presa di posizione senza ombra di dubbio. Il secondo aspetto apre un fronte sostanziale, indirettamente ricollegandosi all'interpretazione di Cattaneo sul ruolo delle città italiane nella ricchezza del paese. Se questa funzione è riconosciuta, deve essere riconosciuta anche la funzione dello Stato nell'intervenire a sostegno della città e in questo senso non solo ci si trova di fronte ad una crisi dell'autonomia locale analoga alla crisi dello Stato, in quanto entrambi perdono sovranità. Non si tratta però di una fine, ma dell'apertura di condizioni nuove per cui è necessario superare i limiti delle autonomie locali e cercare nuovi livello di coordinamento territoriale e nuove modalità di condizione delle strategie generali con innovazioni nello Stato e negli enti locali per garantirne la vitalità del tessuto sociale e della rete di città.

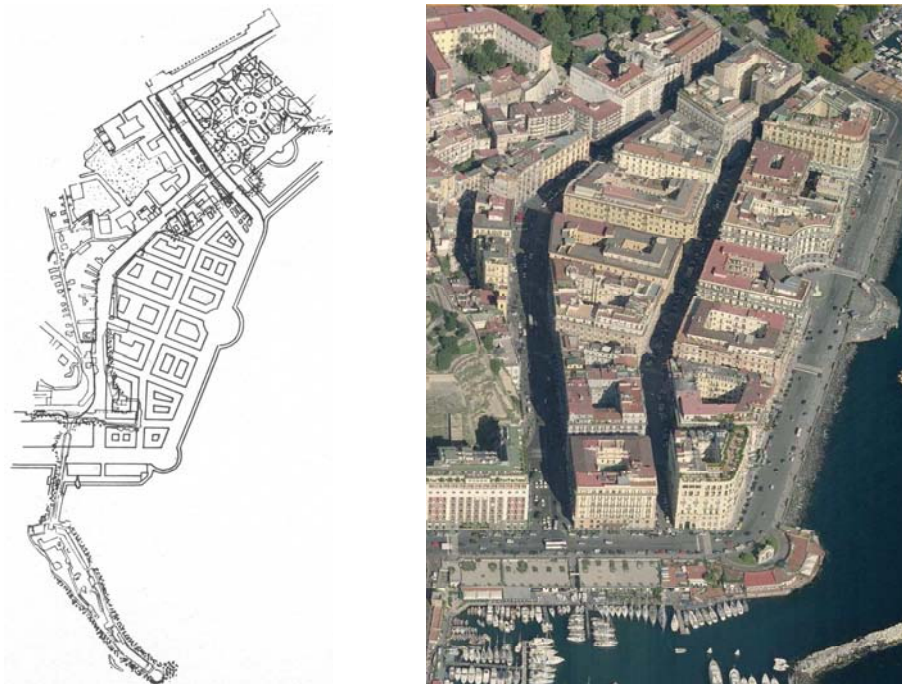



Figura 40: Napoli 1885. Colmata di Santa Lucia e ubicazione del convento di San Pietro ad Aram al termine orientale di corso Umberto (Fonte: *a sinistra* **Cocchia, Russo, 1960-1961;** *a destra* **Live Search Maps).**

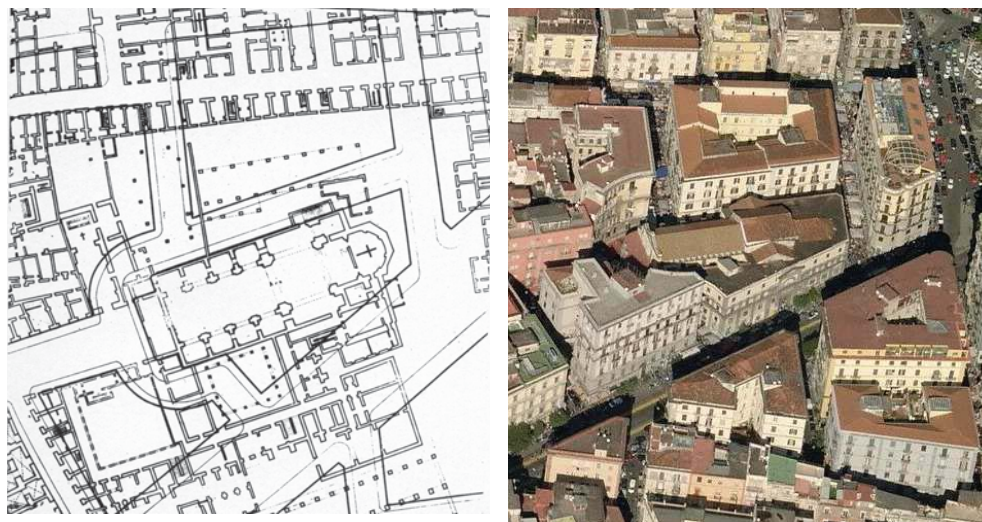



Figura 41: Napoli 1885. Convento di San Pietro ad Aram all'estremo nord ovest di corso Umberto (Fonte: *a sinistra* **Cocchia, Russo, 1960-1961;** *a destra* **Live Search Maps).**

3.5.2. Berlino e l'espansione radiale

Il piano dell'espansione di Berlino fu predisposto da James Hobrecht tra il 1856 (particolare in Figura 42) e il 1862 sulla base di due decreti, il primo era un decreto reale del 1843 specifico per la crescita di Berlino e il secondo era stato emanato nel 1855 dal Ministero del Commercio con valenza generale per tutte le città sulle modalità di redazione dei piani di espansione e dei piani di allineamento stradale[149]. La sequenza dei due decreti segna chiaramente il passaggio dell'urbanistica del fatto al diritto, dal particolare al generale. Oltre a questo aspetto, certamente non marginale, l'importanza delle esperienze urbanistiche di Berlino può essere compresa attraverso tre annotazioni, la prima relativa al sodalizio con Rudolf Virchow, la seconda sulle infrastrutture e le opere pubbliche, la terza sul significato di "polizia" usato normalmente per qualificare gli "uffici del piano", a cui apparteneva Hobrecht. Virchow, medico e politico, fu tra i più famosi medici sociale del secolo, denunciò l'insufficienza della carità e del volontariato e richiese l'intervento pubblico, anticipando così i concetti dello Stato del Benessere, ma soprattutto sostenne quando fu amministrato-

[149] Spagnoli 1992, pp. 293-295.

re pubblico in Berlino la necessità della pianificazione. La seconda riguarda la realizzazione del *Kanalisationssystem* (1873-1893), che Hobrecht studiò assieme a Virchow. La rete di canali era stata progettata per servire l'intera area di 60 kmq e si basava su un sistema radiale, composto da dodici sottosistemi di raccolta delle acque piovane e reflue, che tramite pompe portavano alle zone di trattamento dei reflui poste ai confini del territorio comunale. In parallelo alla rete fognaria fu progettata e realizzata la costruzione della rete di posta pneumatica, che si estese per 400 km, e l'avvio della costruzione della metropolitana. Infine, la terza annotazione riguarda una precisazione sulla traduzione del termine "Polizeistaat" in "Stato di polizia", che per estensione fa attribure al piano di Hobrecht la qualifica di "piano di polizia". Il Polizeistaat derivava il nome direttamente dal greco, dunque non nel senso moderno, ma nel senso antico di *gestione della cosa pubblica*. In questo senso, infatti, allora in Germania si discuteva di scienze della polizia, prima versione delle scienze delle finanze.

Nel 1861 in Berlino si registrava una popolazione di poco inferiore a 524.000 unità, mentre con il piano che si stava predisponendo le aree di espansione permettevano una capacità insediativa di 1,5÷2 milioni di abitanti. Lo studio del piano, sin dalle prime elaborazioni, risente sia dei contatti internazionali e dei viaggi di Hobrecht, sia soprattutto degli adattamenti per garantire alte densità e dunque promuove l'interesse dei privati a partecipare direttamente all'attuazione del piano. A questo fine erano essenziali non solo l'ampiezza delle strade principali, ma tutto l'ammodernamento delle infrastrutture, che era stato studiato sempre da Hobrecht. Su queste basi, in effetti, l'espansione inizierà rapidamente, come si vede già nella Figura 43, in cui si raffrontano lo stato di fatto al 1862 con quello al 1875[150].

I lotti edificabili erano articolati in lotti di grande superficie (da 4,5 a 8 ha) di forma rettangolare, con lati da 150÷200 m per 300÷400 m. Il regolamento edilizio permetteva di ridurre gli spazi interni, purché fossero garantiti cortili e varchi sufficienti per i servizi antincendio. Ne risultarono blocchi edilizi compatti, le cosiddette *mietkaserme*, caserme d'affitto, con insufficienti rapporti di aeroilluminazione e complessivamente con inadeguati servizi igienici (Figura 44).

Oltre alla densità edilizia, le condizioni abitative furono così peggiorate dalla quantità di persone che vi furono alloggiate, tanto da suscitare violenti critiche, che si sarebbero riversate negativamente e a lungo su tutto il piano e su tutto il processo di infrastrutturazione. Hegemann fu uno dei principali accusatori del sistema edilizio di Berlino e del piano di Hobrecht, interpretato come origine di tutti gli aspetti negativi.

---

[150] Spagnoli 1992, pp. 315-316.

Figura 42: Piano di Berlino, stralcio nord est della versione del 1856 (Fonte: Wikimedia Commons).

Figura 43: Piano Berlino 1862 e attuazione (in nero) al 1875 (Fonte: Spagnoli 1992).

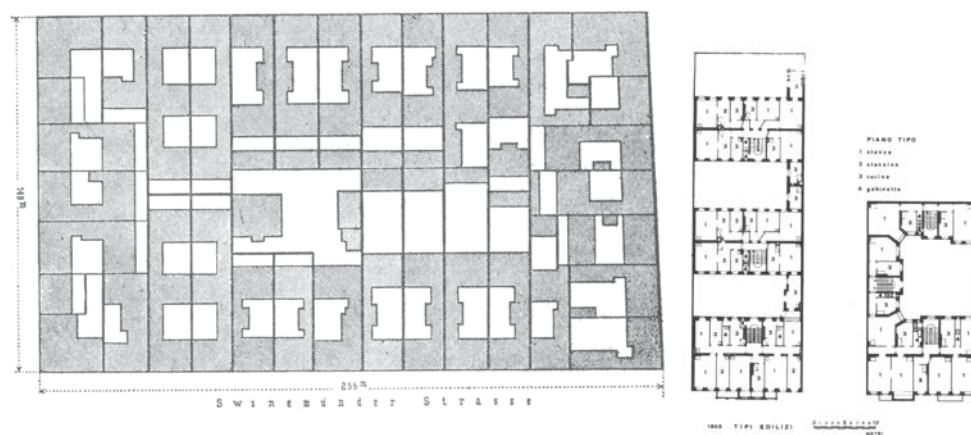



Figura 44: Berlino. Attuazione (Fonte: *a sinistra* **Calabi, Piccinato G. 1974;** *a destra* **Aymonino 1975).**

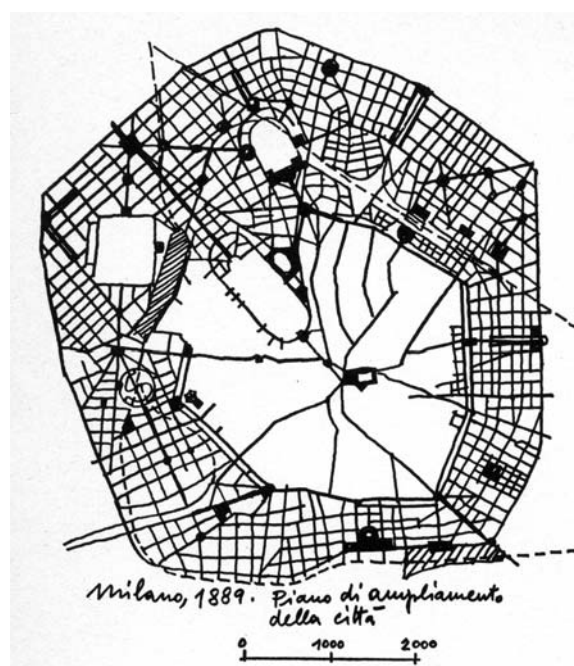



Figura 45: Milano 1889. Schema del piano di ampliamento (Fonte: Aymonino 1977).

Il piano divenne però prototipo imitato proprio e soltanto per gli aspetti negativi: un piano con previsioni eccessive di espansione, senza scadenza temporale, monocentrico, a macchia d'olio con scarse aree pubbliche, con lotti edificabili di grandi dimensioni, in cui le opere pubbliche principali erano a carico dell'amministrazione locale, mentre gli enormi e facili aumenti di rendita fondiaria finivano solo ai privati. Nonostante disastrosi risultati sociali o violente critiche tecniche le sue influenze non si attenuarono[151]. I principi del piano del piano ottocentesco di Berlino furono riproposti a Milano da Cesare Beruto, anche se poi i lotti edificabili furono ridimensionati, in modo da ridurre gli oneri di strade a carico dei privati, condizione che fu esplicitamente richiesta per la sua approvazione. Nello schema dello sviluppo milanese fatto da Aymonino (Figura 45) risalta con evidenza il rapporto della città esistente con l'ampliamento. Del modello berlinese a Milano resta ben poco. i risultati di un secolo di storia urbanistica milanese e italiana mostrano efficacemente sia la diffusione e la continuità di un'impostazione incapace di governare la crescita, tanto da risultarne soffocata, e incapace di conservare le parti storiche e di valorizzare il tessuto sociale esistente, preferendone la sostituzione. Tutto sommato, il caso milanese mostra proprio l'incomprensione degli elementi sostanziali del modello berlinese, non tanto nella controversia sulla dimensione dei lotti, quanto nel mancato potenziamento tecnologico, dalle fognature alle ferrovie. La debolezza delle condizioni generali per sostenere lo sviluppo e la debolezza progettuale degli uffici saranno i pesanti vincoli sul futuro.

Il giudizio sull'urbanistica di Hobrecht non può però essere confuso con il giudizio su quanto accadde in altre città che seguirono un modello apparentemente simile, né può essere basato solo sulle tesi di Hegemann, che pur tuttavia per quasi un secolo dominarono i giudizi nella storiografia. Una lettura più attenta di Berlino moderna e della complessità del suo sviluppo urbano, soprattutto dopo la riunificazione della Germania, ha permesso di cogliere altri aspetti del piano di Hobrecht, prima incompresi. Nonostante tutte le vicende politiche, quel piano e quelle condizioni generali, fondate sulle reti infrastrutturali, ebbero una funzione di piano direttore, o piano strutturale, che permise in ogni modo di fornire un'impronta unitaria alla Grande Berlino.

3.5.3. Vienna e la trasformazioni dei bastioni nel Ring

Terzo esempio paradigmatico dell'urbanistica ottocentesca è il grandioso piano di Vienna, che organizzò l'uso delle aree dei bastioni e delle vecchie mura (1859-1872) per ottenere aree edificabili e parchi urbani. La vasta area interme-

[151] Si rimanda a Hegemann 1975 (1910/1912); Hegemann 1975 (1930); si confronti anche Eberstadt 1910, riportato in Calabi, Piccinato G. 1974, pp. 455-456.

dia dei bastioni divenne una cerniera tra la città storica e la nuova periferia in parte accogliendo le attività pubbliche, prima insediate nel centro storico, e in parte con la cessione delle aree urbanizzate ai privati per l'edificazione secondo norme precise. La dimensione dell'intervento surclassò decisamente quelli dell'urbanistica napoleonica agli inizi del secolo e contribuì a diffondere il modello attraverso una vastissima casistica di interventi frequentemente meno pregiati più brutali, ma sempre sostenuti dallo slogan «aria, luce ed aree edificabili»[152].

L'immagine urbana con la vecchia città, *Altstadt*, circondata dalle mura difensive e con i bastioni percorsi dalla rete di sentieri, è sufficiente per far intuire quello che potevano essere la percezione degli spazi urbani camminando tra strade strette e architetture antiche circostanti Santo Stefano fino a sbucare nel parco prima di giungere nella città imperiale e nei sobborghi:

> «Le vecchie incisioni di Vienna la raffigurano come una tipica città fortificata con un baluardo poligonale rinforzato da numerosi bastioni e fossati. Al di là delle mura si trova una fascia di terreno non fabbricata larga 600 piedi a forma di anello. Oltre la fascia anulare si svilupparono i grandi sobborghi, agglomerati urbani che nel XVII secolo erano ancora dei villaggi composti di piccole case. Si trasformarono presto in regolari quartieri urbani.»[153]

Meno intuibili sono i valori storici, culturali e ambientali allora attribuiti a quella Vienna, se non attraverso la storia della città quando, dopo la distruzione dei bastioni fortificati che Napoleone Bonaparte iniziò nel 1809, si pose il tema dell'uso urbano di quelle aree, spinti dalla percezione che le mura fossero una costrizione allo sviluppo non più sopportabile, e la risposta fu ancora una volta attratta maggiormente dalla trasformazione radicale. La dimensione della costruzione della capitale moderna e, quindi, dell'operazione urbanistica, risulta ben visibile e comprensibile nella raffigurazione del nuovo impianto in Figura 46.

---

[152] Cfr. Baumeister 1876 parzialmente tradotto nell'antologia contenuta in: Calabi, Piccinato 1974, in particolare pp. 230-238; per le derivazioni italiane: Insolera 1973, pp. 443-446

[153] Rasmussen 1973 (1949), p. 146.

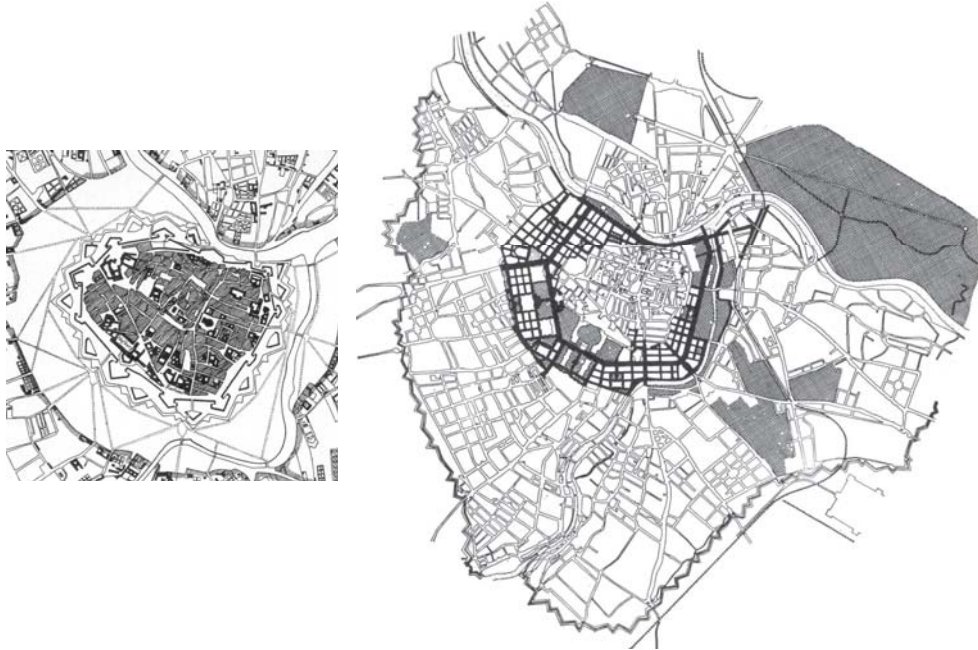



Figura 46: *a sinistra* **Vienna XVIII secolo con i bastioni utilizzati a parco pubblico (Fonte: Rasmussen 1973 - 1949) e** *a destra* **Vienna 1859-1872. Attuazione del piano con in nero la lottizzazione dei bastioni e in grigio le aree mantenute a verde pubblico (Fonte: Benevolo 1963).**

3.5.4. Barcellona e la teoria generale dell'urbanistica

Nella seconda metà del XIX secolo in concomitanza con la diffusione dei lavori di trasformazione e di adeguamento delle città alle nuove esigenze, furono pubblicati i primi studi espressamente dedicati ai problemi urbanistici. Nel rivedere la successione dei contributi e degli sforzi di costruire un sistema disciplinare e teorico non può sfuggire la differenza degli approcci, alcuni espressione di dotare l'azione pubblica di manuali tecnici, altri alla ricerca di una qualità estetica della città, forse con un'unica eccezione fornita da Cerdá di trasferire anche nell'urbanistica un impianto scientifico. Con il tempo a questi primi testi se ne affiancarono altri in sempre maggior quantità, introducendo e divulgando un nuovo linguaggio.

Il primo contributo in questa direzione venne da Idelfonso Cerdá, a cui si deve anche un profondo studio filologico e l'introduzione del termine *urbanización*, ripreso poi nelle altre lingue[154].

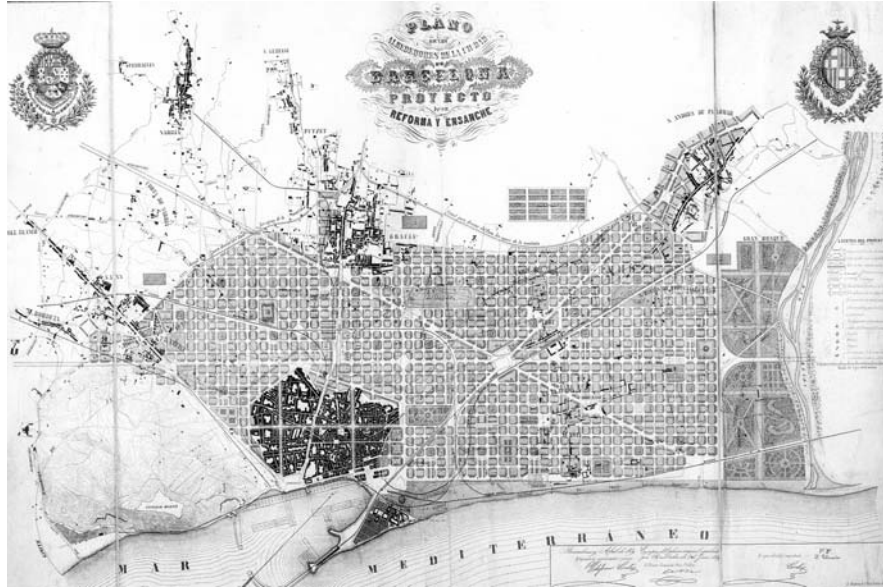



Figura 47: Barcellona 1859. Piano di ampliamento di Cerdá (Fonte: Magrinyà, Tarragò 1994).

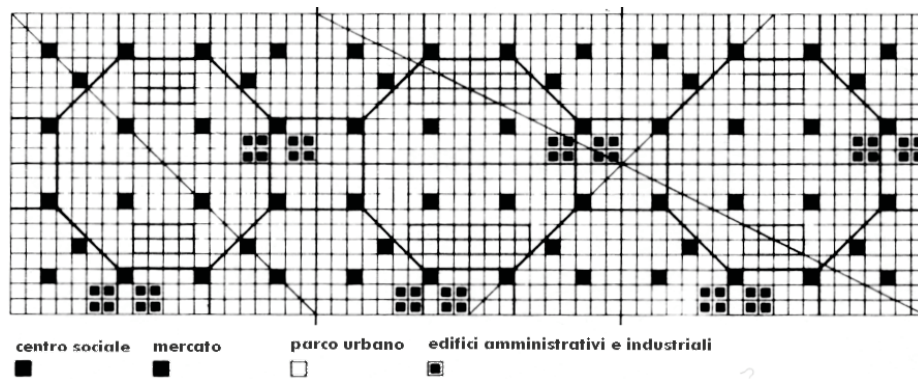



Figura 48: Barcellona 1859. Schema teorico (Fonte: 2C Costruccion de la Ciutad 1977).

[154] Si vedano: *2 C Construcciòn de la Ciudad*, gennaio 1977, n. 6-7, p. 40, numero monografico sulle opere di Cerdá; Cerdá 1985 (1979); Magrinyà, Tarragò 1994.

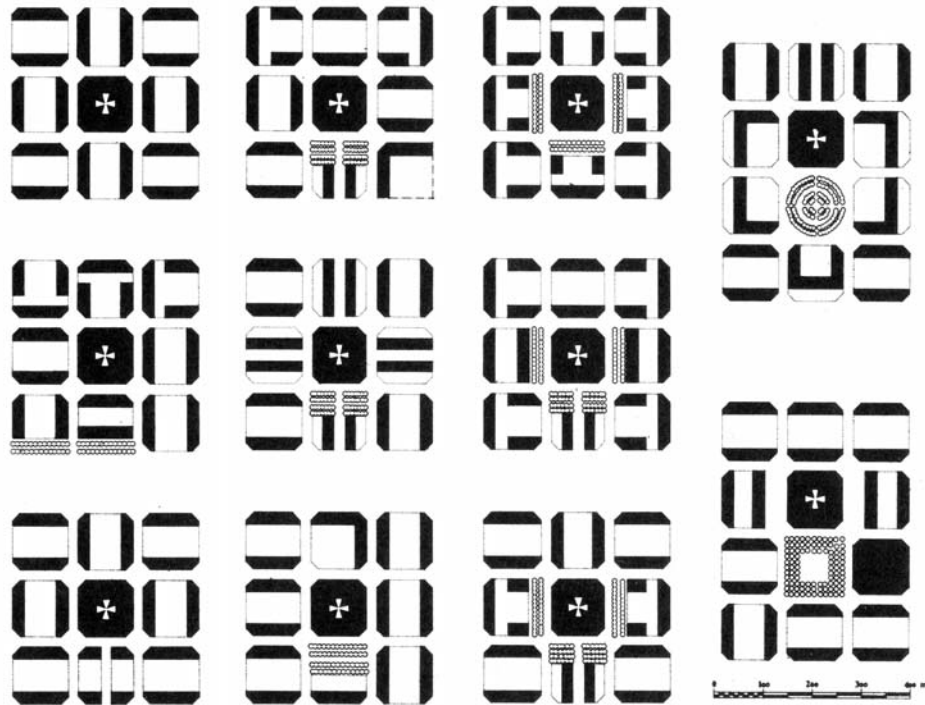



Figura 49: Barcellona 1859. In nero: aree edificabili; in grigio puntinato: aree a verde; simbolo crociato: servizi sociali (Fonte: 2C Costruccion de la Ciutad 1977).

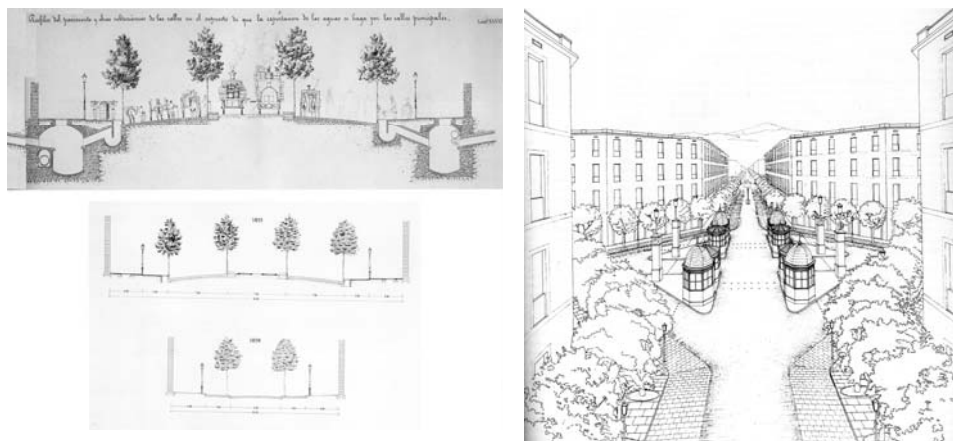



Figura 50: Piano di Barcellona 1859. (Fonte: Magrinyà, Tarragò 1994).

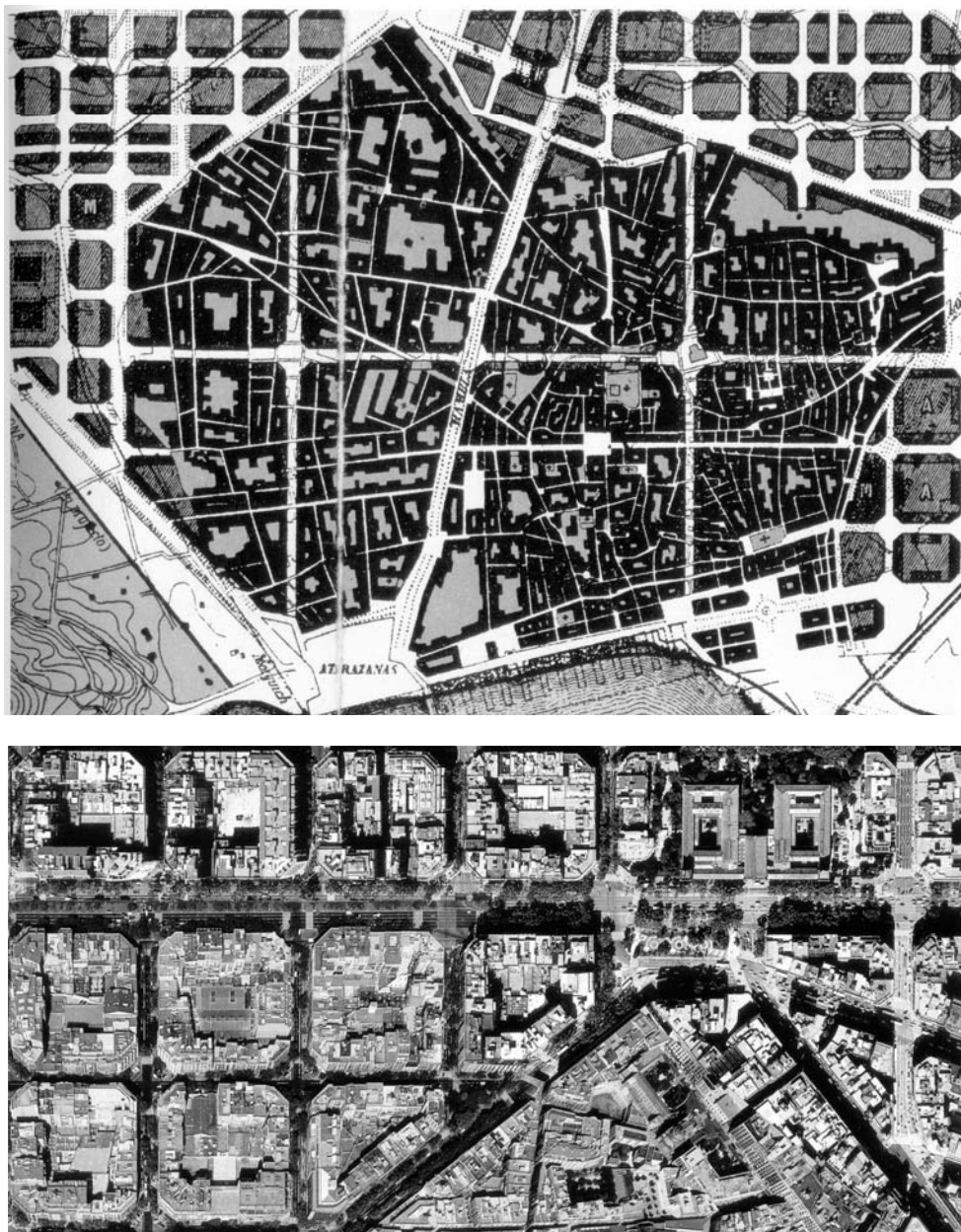



Figura 51: (*sopra*) Piano di Barcellona 1859 (particolare del centro storico con nuovi isolati). (*sotto*) Foto aerea (Fonte: Magrinyà, Tarragò 1994).

Al piano per l'ampliamento di Barcellona (1859) allegò una relazione tecnica, in cui le proprie scelte erano sostenute da indagini statistiche, studi storici sulla formazione della città fino all'individuazione della strategia per lo sviluppo futuro nella produzione industriale. Caratteristiche del piano erano l'integrazione, senza sovrapposizione, tra il centro storico e la città nuova, lo studio dell'espansione ordinata secondo una maglia a reticolo ortogonale, basata sulle future necessità dei trasporti e sulla diversificazione funzionale dell'uso del suolo, come appare con evidenza nel confronto tra la Figura 47 e la Figura 48.

L'ipotesi dello sviluppo industriale influenzava le previsioni della popolazione e della composizione sociale; nel tessuto urbano residenziale erano distribuite le aree per i servizi pubblici, ogni isolato avrebbe dovuto essere edificato solo su due lati, lasciando una vasta area libera a verde; in alcuni isolati era previsto l'inserimento di strutture produttive. L'esemplificazione tipologica dell'edificazione dei nuovi isolati dettata dal piano (Figura 49) non servì per dirigere l'espansione urbana, che invece saturò gli isolati (Figura 51).

Nel 1867 Cerdá pubblicò quella che doveva essere la sua opera fondamentale, ma che il furore distruttivo del settarismo politico mutilò nel 1869, gettando al rogo la maggior parte delle sue pubblicazioni. Per quasi un secolo rimase persa la parte centrale dedicata all'illustrazione del contenuto e del significato dell'urbanistica come scienza, poi recuperata attraverso meticolose ricerche d'archivio. Con una visione essenzialmente positivista studiò la città in termini *scientifici*: poiché la città è un *fatto concreto non generalizzabile*, sarà attraverso l'analisi e la statistica applicata, gli strumenti scientifici, che si dovranno desumere gli elementi fondamentali della pianificazione. La proposta di Cerdá prevedeva che gli isolati fossero parzialmente edificati con una distribuzione regolare delle aree per il verde, per i servizi e per le attività amministrative commerciali e produttive (Figura 49e Figura 51 sopra), ma come si vede lo sviluppo urbano seguì ben altre strade (Figura 51 sotto). Il dettaglio del piano arrivava fino alla sezione stradale con le reti tecnologiche e al disegno di prospettive a volo d'uccello per illustrare la città futura.

3.5.5. Città nuove, città-giardino

Ai "paradigmi" degli interventi urbani rappresentati da Parigi, Napoli, Vienna, Berlino, Milano, Barcellona, si affianca una critica apparentemente radicale alla città esistente per proporre la costruzione di città nuove, la *garden town* promossa da Ebenezer Howard e la *ciudad lineal* di Soria y Mata. In un certo senso si tratta di un rifiuto dell'esistente e di una ricerca di un nuovo modello urbano, non utopistico, ma realistico e in qualche modo ambientale. In realtà è un modello che si apre al mercato, cerca compratori per lottizzazioni di qualità, utilizza tecnologie industriali e innovazioni nei trasporti , ma ciononostante, per quanto certa critica cerchi ancora di enfatizzarne esiti e significati, quel modello non trovò, né poteva trovare, il successo nell'ampia diffusione.

In Inghilterra Ebenezer Howard, quasi cinquantenne e dopo la sua attività normale di stenografo, si occupò di urbanistica, propagandando le tesi delle città-giardino che, insediate attorno alle città storiche, ne avrebbero impedito lo sviluppo abnorme senza contrastare lo sviluppo economico. La costruzione di abitazioni decorose con servizi collettivi e verde pubblico avrebbe dovuto attrarre le correnti migratorie e far diminuire la pressione sulle città centrali, permettendo quindi di procedere alla loro ristrutturazione (1898).

Howard costituì una società e intraprese la costruzione di Letchworth (avviata nel 1903) e Welwin (iniziata nel 1920). Organo promozionale e di diffusione della società fu la rivista *The Garden City* pubblicata a partire dal 1904, che ebbe notevole influenza sull'urbanistica inglese[155].

La sua opera teorica si concreta nella pratica collaborando con Barry Parker e Raymond Unwin; il successo delle sue idee significa promozione, costruzione e vendita delle città-giardino attraverso un processo che richiedeva un'azione innovativa e coraggiosa di comunicazione e di pubblicità, un misto di idee e di immagini. In quest'ottica la campagna pubblicitaria adotta la metafora delle tre calamite rappresentanti la città, la campagna e la città-giardino (**Figura 69**). Al cui centro stanno i cittadini soggetti alle tre forze d'attrazione, ciascuna proporzionale alla combinazione di opportunità e svantaggi:

- le peculiarità della città sono la separazione dall'ambiente naturale, le opportunità sociali, anonimato nella folla, zone di intrattenimento, lontananza dalle fabbriche, alti stipendi, alti affitti e prezzi, opportunità di posti di lavoro, orari eccessivi di lavoro, un esercito di disoccupati,

[155] La rivista cambiò testata nel 1908 e divenne *Garden City and Town Planning*.

nebbia e siccità, alti costi per le fognature, aria sporca, cieli oscuri, strade ben illuminate, zone degradate e bar vistosi, edifici lussuosi;

- a sua volta la campagna presenta una miscellanea di fattori: mancanza di un tessuto sociale, bellezze naturali, distribuzione del lavoro, paesaggio ozioso, pericolo di intrusi, boschi, prati e foreste, giornata di lavoro lunga e bassi salari, aria pura, bassi affitti, assenza di fognature, abbondanza d'acqua, assenza di divertimenti, sole luminoso, assenza di spirito sociale, necessità di riforme, abitazioni affollate, paesi abbandonati;
- solo la città-giardino può riunire i vantaggi di città e campagna eliminandone gli aspetti negativi: bellezze naturali, opportunità sociali, campi aperti e parchi di facile accesso, bassi affitti, alti stipendi, basse rate, molte attività , bassi prezzi, nessuna fatica, possibilità per le imprese, movimenti di capitali, aria e acqua pure, efficienti fognature, giardini e case solatie, niente fumi industriali, nessuna zona degradata, libertà e cooperazione.

In un'altra immagine pubblicitaria il confronto tra passato e futuro è il confronto tra la città tradizionale, dove si vive e lavora in un ambiente inquinato, le nuove periferie, dove si vive in un ambiente pulito ma si lavora nelle fabbriche fumose, e le città-giardino, dove, oltre ad avere a disposizione un'efficiente integrazione con i mezzi di trasporto, si abita e si lavora nella salubrità (Figura 52 che insieme alle pubblicità della *Compañía Madrileña de Urbanización* della Figura 57 danno un'idea più completa dell'azione dell'imprenditoria edile):

> «A Hertfordshire Highlands, 21 miglia da King Cross, la Città Nuova per abitare e lavorare. Non è bene sprecare due ore al giorno in treni corriere e tram per andare a lavorare, restando senza forze e senza tempo per il piacere e il ristoro. Nella Città Giardino di Welwin la casa sarà vicino al posto di lavoro in un'atmosfera pura e salutare. Ogni uomo avrà tempo ed energia dopo il lavoro per divertirsi e ristorarsi. **Ieri**: vivere e lavorare nel fumo. **Oggi**: vivere nelle periferie e lavorare in un ambiente fumoso. **Domani**: vivere e lavorare nel sole della CITTÀ GIARDINO di WELWIN.»

La città del futuro, dunque, alludeva anche all'integrazione tra le innovazioni tecnologiche in uno schema complessivo riproducibile e trasferibile in altre contesti (Figura 53). Per rispondere alle necessità di 32.000 abitanti occorreranno 1.000 acri di terreno (405 ettari circa) per la città e 5.000 acri (2.024 ettari circa) per l'agricoltura. Attorno ad un nucleo centrale a parco si svilupperanno case con giardini servite da grandi viali e da una ferrovia, necessaria per i collegamenti tra le città-giardino e la città centrale di Londra. Nella campagna si alterneranno nuove foreste, fattorie, ospedali e servizi sociali.

Lo schema di Howard sarà poi rielaborato da Unwin nella forma di quartieri satelliti attorno alla città centrale (Figura 54 in alto), aprendo così il modello della città-giardino alla visione della metropoli che si espande attraverso quartieri integrati e nello stesso tempo autonomi. Il discorso urbanistico assume anche una dimensione di qualità della vita, facendo assumere all'interpretazione dello sviluppo urbano una dimensione diversa da quella degli schemi delle altre capitali europee.

La lunga durata dell'azione urbanistica è resa evidente dal tempo necessario alla crescita di Letchworth. La prima planimetria di progetto risale al 1904 (Figura 54 in basso), mentre nei rilievi del 1925 (Figura 55) e del 1948 (Figura 56) si vede non solo l'espansione della cittadina, ma anche come questa si riflette nelle trasformazioni del territorio circostante con la crescita dei nuclei sparsi. Per rendersi conto dell'entità dell'espansione urbana in quei quarant'anni, si prende come riferimento la piazza centrale del piano originario, facilmente riconoscibile nel quadrante in basso a sinistra delle planimetrie.

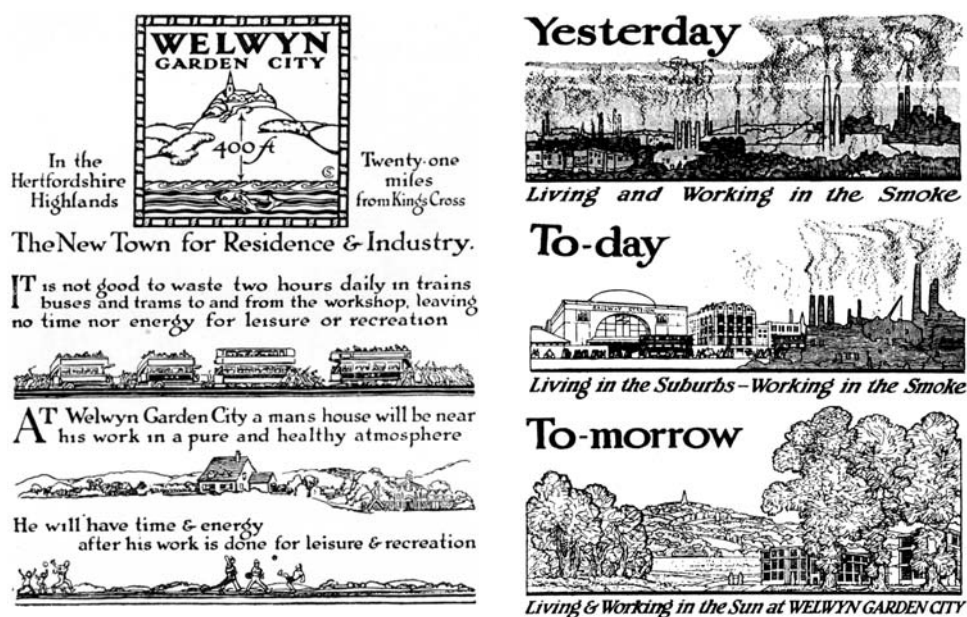



Figura 52: Welwin in pubblicità sul *Punch* nel 1920 (Fonte: Purdom 1949).

La storia delle città-giardino si svilupperà in tempi lunghi fino a giungere agli anni Sessanta con le New Town, segnate non solo dal passaggio dall'azione privata all'azione pubblica e dalla moderna legislazione urbanistica, ma dal diverso assetto dello Stato e della pubblica amministrazione. L'ipotesi di città lineare fu presentata nell'ultimo ventennio dell'Ottocento da Arturo Soria y Mata, che la divulgò con

numerosi articoli, prolusione alla fondazione nel 1894 di una società immobiliare operativa dal 1894 alla periferia di Madrid. *La ciudad lineal*, pubblicazione periodica, può essere considerata la prima rivista di urbanistica. Non solo il confronto con la città-giardino ma è soprattutto il confronto con il piano di ampliamento di Barcellona, che può aiutare a stabilire una giusta prospettiva storica.

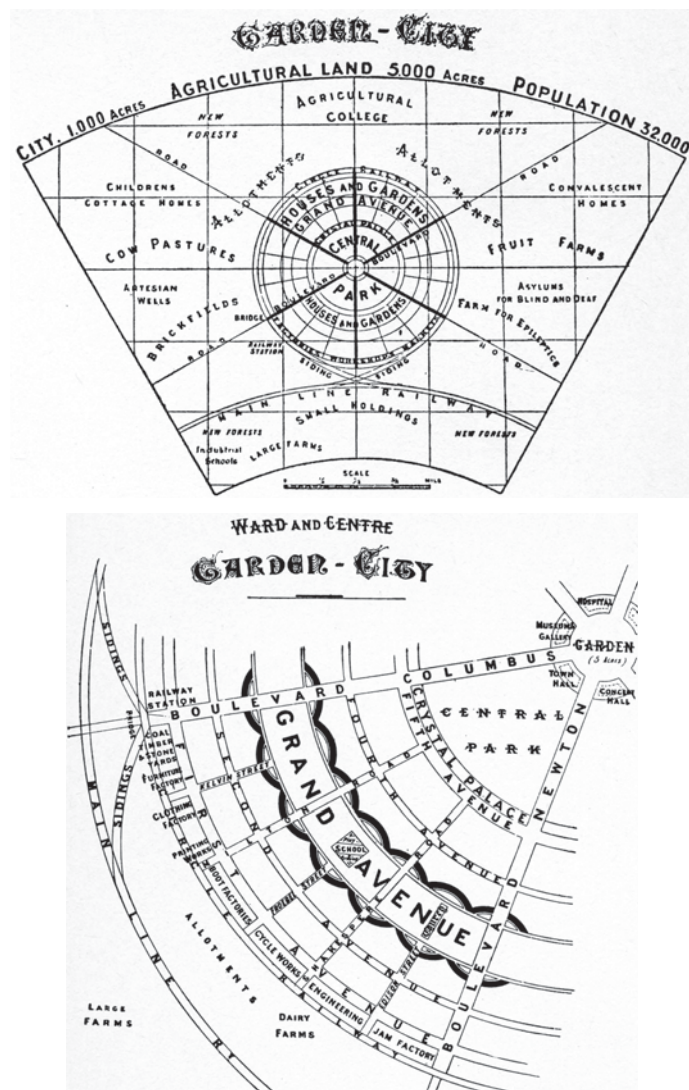



Figura 53: Schemi di Howard per l'integrazione tra città-giardino e città centrale attraverso le ferrovie (Purdom 1949).

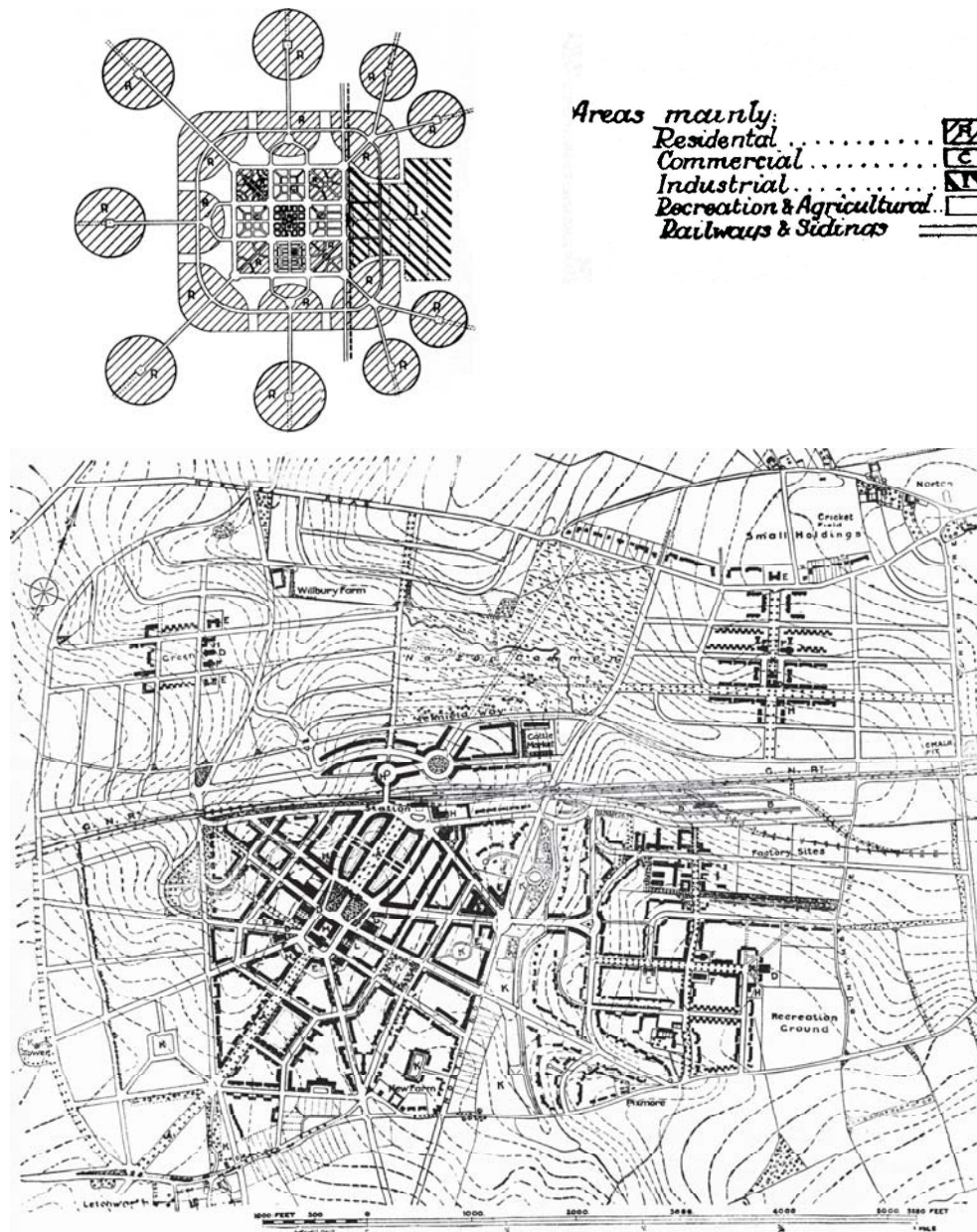



Figura 54: Unwin 1922. Schema della grande città con quartieri satelliti e piano di Letchworth del 1904 con Parker (Purdom 1949).

Figura 55: Sviluppo di Letchworth al 1925 (Purdom 1949).

Figura 56: Sviluppo di Letchworth al 1948 (Purdom 1949).

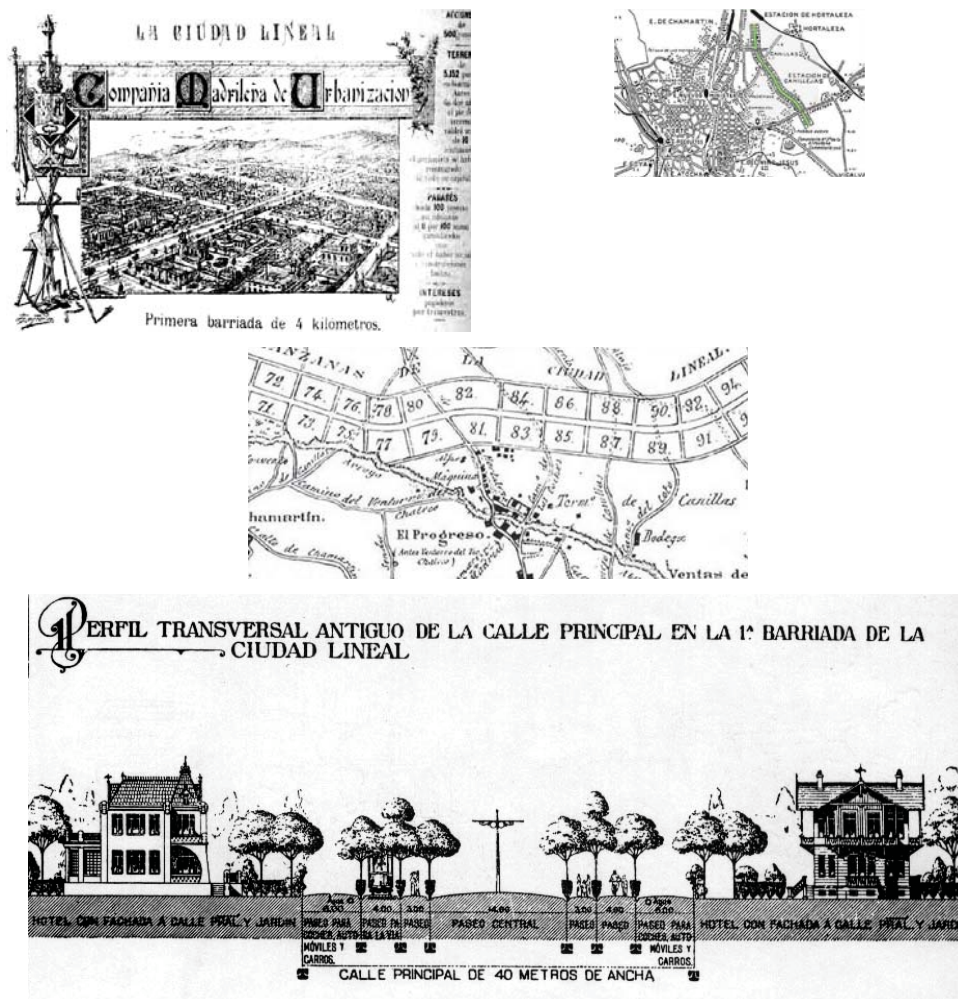



Figura 57: 1894 Arturo Soria y Mata, *La ciudad lineal* (Fonte: *sopra a sinistra* **Plano Interactivo de Madrid Histórico;** *altre* **Jonás Figueroa).**

3.5.6. Verso la pianificazione territoriale

Negli ultimi anni del secolo XIX la combinazione tra l'accumulazione di risorse economiche e lo sviluppo contemporaneo di nuovi indirizzi nella pianificazione fu segnata soprattutto, ma non solo, dalla divulgazione della metodologia tedesca tramite riviste e manuali. La sensibilità alle condizioni igieniche diffuse le critiche contro la città industriale e promosse nell'urbanistica l'introduzione dell'azzonamento e spinse la transizione delle pubbliche amministrazioni dalla scala locale alla scala territoriale soprattutto per ciò che riguardava le infrastrutture. Si applicarono e si confrontarono diverse tecniche amministrative per rendere possibile il governo territoriale di area vasta, dall'accorpamento dei comuni all'istituzione di uffici metropolitani: se a Berlino si inglobava il territorio circostante, a Londra sin dal 1855 e a Boston dall'ultimo decennio del secolo, come si è già accennato, si avviava una parziale estensione dei poteri amministrativi, e altrettanto a Chicago nei primi del Novecento, dove fu predisposto un piano che divenne rapidamente un nuovo riferimento per l'urbanistica.

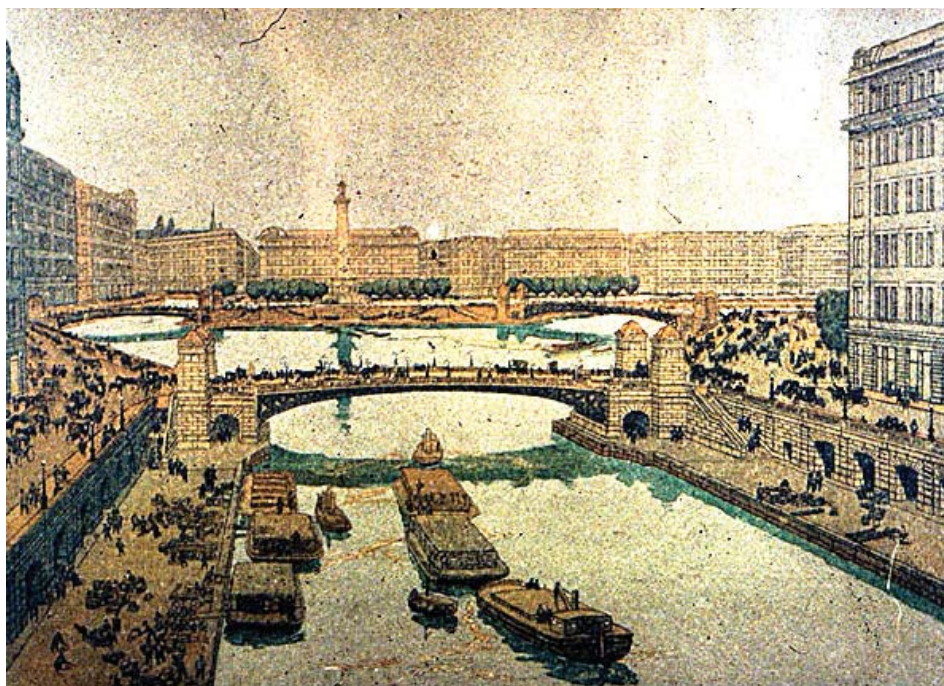



Figura 58: Burnham 1909. Vedute del piano di Chicago (Fonte: The Encyclopedia of Chicago).

Il piano di Chicago fu commissionato dalla camera di commercio (*Commercial Club*) a Daniel Hudson Burnham, che affrontò per primo in una visione integrata la dimensione metropolitana, i sistemi regionali di trasporto e la progettazione di percorsi stradali inseriti nell'ambiente, le famose *parkway*[156]. Burnham aveva al suo attivo il piano di Washington del 1901, incarico ricevuto per rilanciare l'incompiuto piano di Pierre L'Enfant secondo le più recenti tendenze, confrontandosi con le costruzioni monumentali capitali europee e con il movimento delle Beaux-Arts[157], occasione per promuovere il movimento *City Beautiful*. A tutti gli effetti, però, il piano di Chicago non è soltanto un manifesto di *City Beautiful*, come superficialmente potrebbe far pensare la stessa presentazione del piano in forma di libro, corredato di vedute che prospettano la città futura. Il piano di Chicago è il manifesto dell'urbanistica statunitense, con l'esposizione degli antefatti urbanistici, con una visione tecnica di area vasta con la simulazione visiva delle realizzazioni. Anche se Lavedan sceglie come immagine del piano lo schema della rete stradale, in cui coglie principalmente alcuni aspetti formali nell'ordine grafico, nelle geometrie e nelle simmetrie (Figura 59), anche se saranno gli aspetti formali soprattutto a diffonderne la fama, anche se questi servono per scandire l'azzonamento, la rete stradale e l'arte urbana delle prospettive e degli scenari, non sono questi gli aspetti originali. L'originalità dell'azione urbanistica di Chicago risiede nei diversi principi ordinatori e nei contenuti tecnici specifici che ne dilatano la visione in una prospettiva territoriale, questa è la nuova dimensione della città. Come in altri esempi, se si rivolge l'attenzione all'organizzazione della pubblica amministrazione, si coglie l'entità e il valore dell'ammodernamento dello Stato. Negli Stati Uniti seguirono simili provvedimenti amministrativi per istituire uffici tecnici settoriali con competenze metropolitane a Milwaukee, a Chicago, a New York e in altre località, fino a sboccare negli uffici di pianificazione metropolitana di Boston (1923), il primo negli Stati Uniti, e di New York, il più grande.

Un'applicazione europea esemplare dell'ammodernamento della pubblica amministrazione per governare un'area vasta fu offerto dalla Germania alla fine della prima guerra mondiale. Lo stimolo fu la maggior produttività richiesta dal trattato di Versailles, l'azione fu l'istituzione nel 1920 di un ente di governo sovracomunale, la *Siedlungsverband-Ruhrkoblenvezirk* SVR (Unione degli insediamenti - Distretto carbonifero della Ruhr). Simile nei fatti ad una corporazione finalizzata a controllare e a coordinare lo sviluppo della regione mineraria e industriale della

---

[156] Encyclopedia of Chicago, in: http://www.encyclopedia.chicagohistory.org prodotto da Northwestern University, Chicago Historical Society, Newberry Library e Art Institute of Chicago.

[157] Questi furono esattamente gli indirizzi dati dal Congresso, che nominò una commissione con Daniel H. Burnham, già direttore dei lavori della World's Columbian Exposition, e Frederick L. Olmsted, oltre ad un altro archiettto, uno scultore e un rappresentante del Congresso.

Ruhr, con sede a Essen, aveva però competenza nella pianificazione territoriale e urbana.

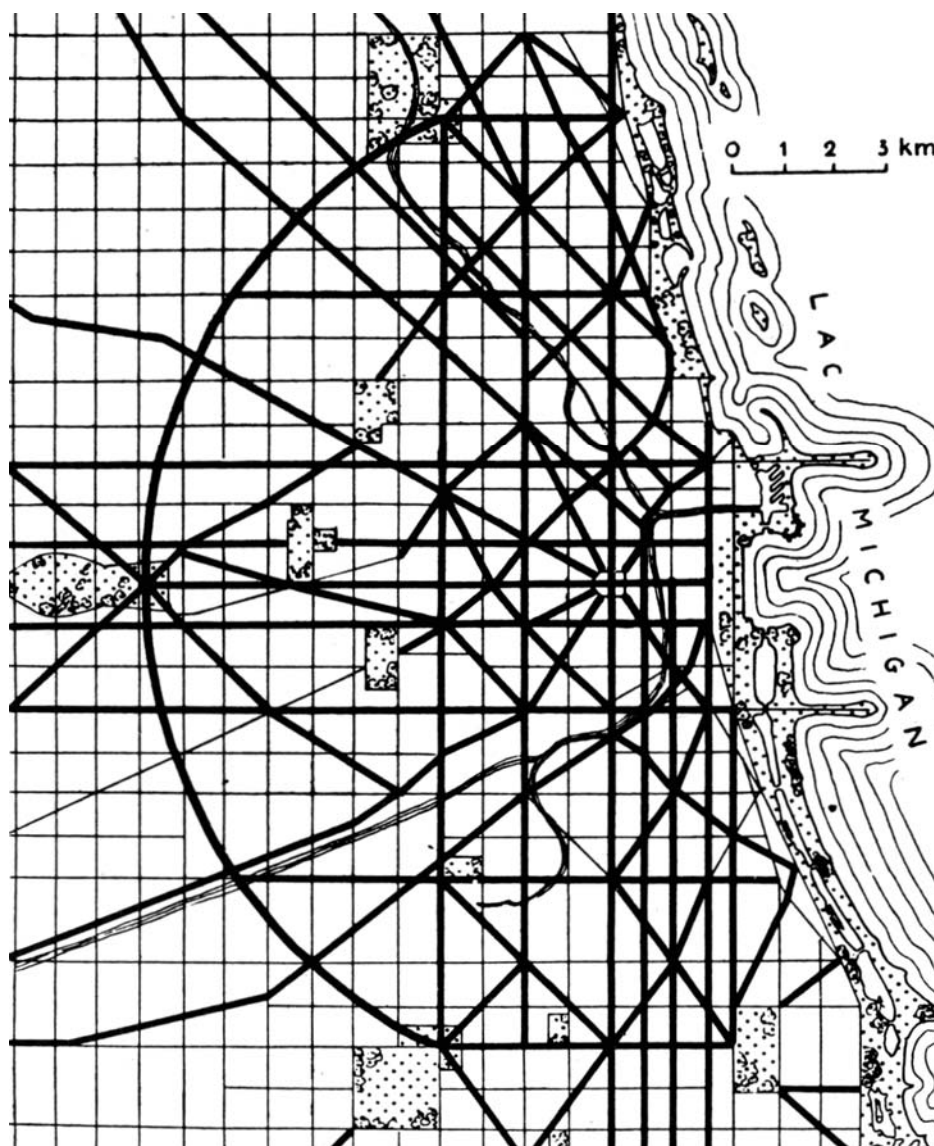



Figura 59: Burnham 1909. Piano di Chicago (Fonte: Lavedan 1925).

Figura 60: SVR Pianificazione delle aree inedificabili: aree agricole, boschi e aree ricreative (Fonte: NAI Netherlands Architecture Institute/EFL Van Eesteren-Fluck & Van Lohuizen Foundation).

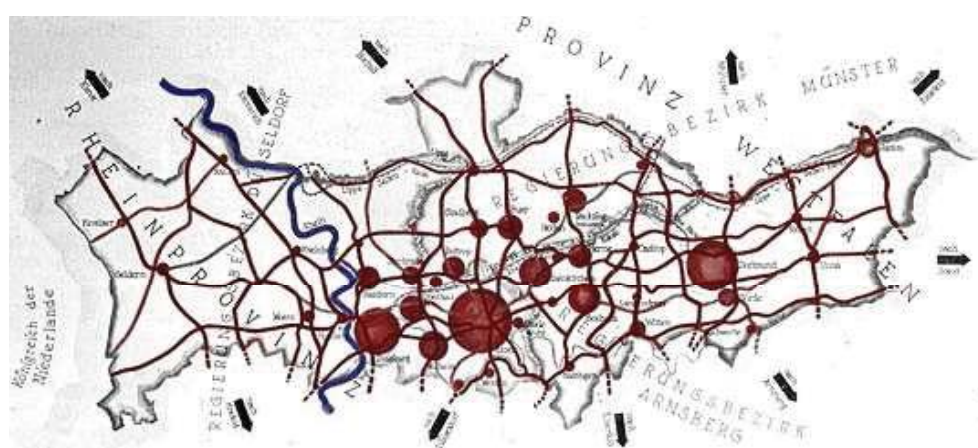



Figura 61: SVR Pianificazione della rete stradale (Fonte: NAI Netherlands Architecture Institute/EFL Van Eesteren-Fluck & Van Lohuizen Foundation).

La SVR fu quindi la prima agenzia di pianificazione regionale, che incorporava 346 comuni e che governava una superficie di 3.900 kmq con oltre 3,5 milioni di abitanti. Dal 1920 fino a 1934 fu diretta da Robert Schmidt, che promosse la redazione dei piani urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali, ma che soprattutto ritenne necessario dare alla pianificazione un supporto cartografico unitario attraverso prescrizioni uniformi, veri e propri capitolati per i rilievi e la redazione della

cartografia. Attraverso la SVR di Schmidt furono predisposti a livello regionale due piani di settore, uno dedicato alla protezione ambientale, alle zone ricreative e naturali inedificabili (boschi, zone aperte di campagna e aree per attività sportive e il tempo libero), l'altro dedicato alla rete dei trasporti e delle strade sia per le attività produttive, sia per le attività individuali (Figura 60 e Figura 61). La pubblicistica diffuse metodi e contenuti della SVR e dei suoi piani ampiamente in tutto il mondo, lasciando così un'ampia documentazione.

L'istituzione di una corporazione per il controllo delle acque del Tennessee e per lo sviluppo territoriale nel 1933 fu una delle più importanti innovazioni introdotte per la pianificazione territoriale. All'origine del progetto stavano la grande depressione economica e una situazione specifica nata dalla combinazione di povertà e di rischi, causati dalle dannose esondazioni del fiume. La *Tennessee Valley Authority*, nonostante i contrasti politici che le impedirono di avere pieni poteri esecutivi, ebbe sufficiente forza per dirigere e controllare lo sviluppo di una regione con una superficie superiore a 100.000 Kmq (Figura 62 e Figura 63). Innovazioni delle tecniche agrarie, città nuove, eliminazione delle baracche e delle situazioni insalubri, controllo delle acque con dighe per la produzione di energia, riconversione di impianti industriali e costruzione di nuovi impianti sono stati i settori di interventi, avviando un processo di sviluppo tecnologico tuttora in corso. Allo stato attuale sono stati infatti costruiti tre impianti nucleari per la produzione di energia e sono stati ammodernati tutti gli impianti tradizionali tramite l'impiego di tecnologie a basso impatto ambientale.

La pianificazione della Valle del Tennessee ebbe come obiettivi il controllo del regime idrico per impedire le esondazioni e produrre energia elettrica, la creazione di nuove condizioni di vita e la predisposizione di condizioni generali di supporto all'industrializzazione regionale senza concentrazioni urbane e legando l'industria al potenziamento dell'agricoltura. Il controllo completo dell'operazione permetteva di contrastare l'azione del capitale privato e di approfondire lo studio tra costi e benefici. L'esame degli effetti di un investimento costituisce uno dei problemi più importanti e difficili, la cui risoluzione permetterebbe un miglior controllo della distribuzione delle risorse. Nel caso della Valle del Tennessee, essendo ogni attività controllata da un'unica autorità, si poteva per la prima volta effettuare un bilancio concreto senza pericoli di distorsioni per troppi effetti esterni. Logicamente fu una risposta politica degli industriali, non basata su quel bilancio, ma sui propri profitti, a limitare i poteri della TVA e a precludere ulteriori esperimenti[158]. Per far questo fu istituito un ente, il cui compito di guida doveva passare non attraverso l'imposizione, ma la partecipazione: nei fatti questo si tradusse nel coinvolgimento

[158] Cfr.: Selznick 1974 (1949).

nei processi decisionali di oltre 50.000 agricoltori e di tutte le organizzazioni di base, attuando così un'urbanistica democratica.

Il bilancio di oltre mezzo secolo mostra lati positivi e negativi degni della massima attenzione, a partire dalle motivazioni che spinsero Franklin Delano Roosevelt nel 1932 lungo questa strada per uscire dalla crisi economica del capitalismo e, nello stesso tempo, mantenere la democrazia. L'aspetto tra tutti forse più indicativo è, per quanto siano state importanti le innovazioni introdotte, la diversità con cui il piano territoriale è analizzato rispetto ai piani urbani e la difficoltà di generalizzazione del modello di pianificazione negli Stati Uniti, dove si parlò addirittura di *sovietizzazione*. In altri paesi fu esportato e applicato in quanto strumento di intervento nelle zone con economia depressa, come nella valle del Damodar in India o nel Mezzogiorno in Italia, anche se in questi casi si è tenuto conto solo d'alcuni elementi tecnici e non del contenuto complessivo. In effetti, gli interessi precostituiti hanno sempre e facilmente potuto allontanare qualsiasi controllo[159].

Il secondo aspetto rilevante consiste nella combinazione delle diverse azioni in un'unica strategia, che fu senz'altro un grande aiuto per il successo e che potrebbe essere correlato all'andamento della crescita dei settori produttivi e, soprattutto, del reddito regionale in confronto a quello federale come mostrato nella Figura 63 (a destra), anche se non si può negare che una vera e propria dimostrazione richiederebbe analisi più approfondite.

Infine, non si può trascurare l'aspetto fondamentale di quel successo, che consiste nella continuità con cui la TVA ha operato nel corso degli anni, aspetto eccezionale rispetto alle altre esperienze dirette ad affrontare e realizzare piani territoriali, che maturarono tra gli anni '20 e gli anni '30 in diverse parti del mondo. Va riconosciuto che fu proprio la personalità di Lilienthal e porre le basi per una simile durata nel tempo. Le sue capacità tecniche, il suo carisma e il suo entusiasmo non solo gli fecero vincere contrasti interni e pubblicare opere che divennero famose[160], ma anche lo portano prima alla guida della commissione per l'energia atomica (US AEC *Atomic Energy Commission*) tra il 1947 e il 1949 e poi a fondare una società, la D&R, che ottenne incarichi per esportare il modello della TVA in Iran, in Colombia, in Venezuela, in India, nel sud Italia, nel Ghana, in Nigeria, in Marocco, e nel sud Vietnam.

Nonostante la diffusione, le esperienze pare che abbiano avuto meno successo che conflitti di potere e di autonomia. Per quanto sia stata importante la sua figura, il successo della TVA fu dovuto anche alle collaborazioni con specialisti di settore, tra cui urbanisti, ingegneri e agronomi: la città nuova di Norris (Figura 62 *in bas-*

---

[159] Si rimanda a: Selznick 1949; Clapp 1955; Potenza Stefania, "L'esperimento della *Tennessee Valley Authority* nella pianificazione delle risorse regionali: da tentativo di riforma delle istituzioni ad intervento anticongiunturale", in: Calabi et al. 1975, pp. 177-202.

[160] Lilienthal 1945.

so), che prese il nome dal senatore sostenitore della TVA, fu progettata da Earl Draper, famoso assieme a John Nolen e ai fratelli Olmstead per la pianificazione della cittadina di Charlotte nei primi due decenni del Novecento.

In Russia fu istituito l'ente statale *Giprogor* con il compito della pianificazione territoriale[161]. In Italia furono istituiti i *Piani per la bonifica integrale* con la legge del 1928, ma l'unico sbocco operativo fu la bonifica delle paludi pontine, mentre quasi tutti gli altri piani restarono inattuati o incompiuti a causa della scarsità di finanziamenti, a cui si aggiunse anni dopo la guerra, che rallentò e bloccò il piano delle bonifiche integrali. Tuttavia, non sempre la formulazione del piano fu dominata dalla demagogia e dall'inconsistenza delle risorse. Il confronto tra le planimetrie prima e dopo l'intervento di bonifica delle paludi pontine (Figura 64 e Figura 65) non è sufficiente per far comprendere la dicotomia insanabile tra la qualità della vita segnata dalla malaria e dalla povertà nelle terre di palude rispetto al paesaggio del Parco del Circeo, ultima memoria di quell'ambiente.

In Inghilterra lo spostamento della pianificazione territoriale dal fatto amministrato da appositi uffici al diritto fu sancito con l'approvazione nel 1929 di una legge che consentiva la preparazione di piani intercomunali. A questa seguì nel 1927 l'istituzione della prima versione dell'ufficio di pianificazione metropolitana con il *Grater London Regional Planning Committee* (Commissione per la pianificazione della Grande Londra), che allora ebbe solo funzioni consultive e che a stento resse per 10 anni. Tra il 1943 e il 1944, nel pieno delle distruzioni belliche, fu messo a punto e approvato il piano per la Grande Londra che era stato affidato a J. H. Forshaw e a Patrick Abercrombie, con un gruppo di lavoro interno all'amministrazione.

[161] Si vedano: Enc.: Nolen 1967 (1930-1935), pp. 205-208; Enc.: Gans 1968, pp. 201-221; Enc.: Raimond 1976, pp. 328-329. Sulla Ruhr: numero monografico della rivista *Des Aufbau*, XXVI, 12, 1971, in particolare l'articolo di Schmitz 1971, pp. 2-8, *Urbanistica* n. 107, luglio-dicembre 1996. Sulla bonifica delle paludi pontine: Mioni 1976, cap. 14.

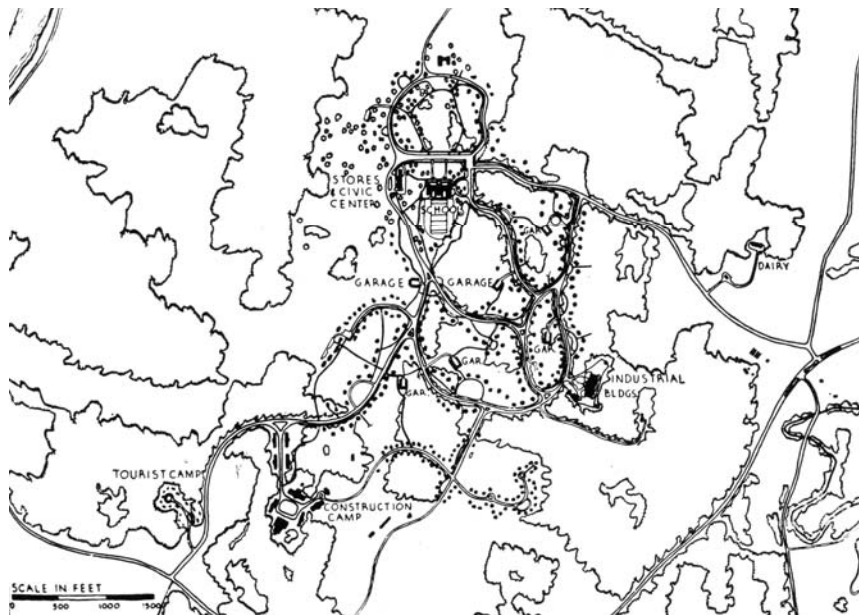
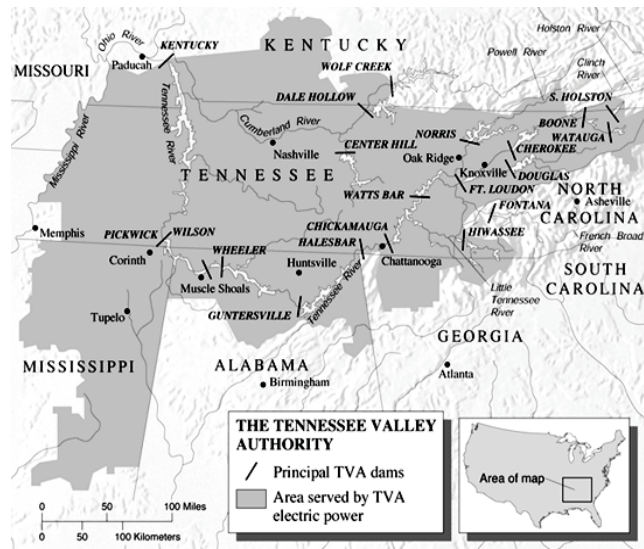



Figura 62: Area dell'autorità della Valle del Tennessee e la città nuova di Norris (Fonte: *in alto* **TVA** *in basso* **Calabi et al. 1975).**

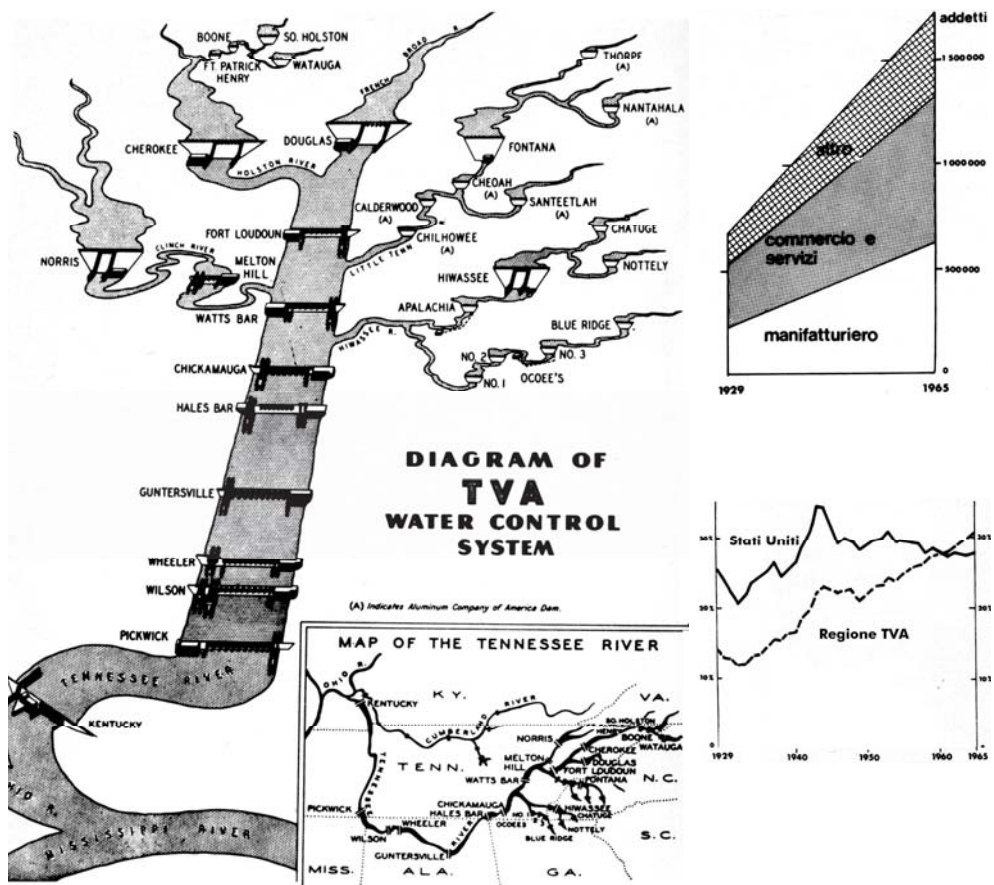



Figura 63: Dighe sul Tennessee (Fonte: TVA) e crescita dei settori produttivi e del reddito tra il 1929 e il 1965 (Fonte: Calabi et al. 1975).

Figura 64: Le paludi pontine prima della bonifica (Fonte: Mioni 1976).

Figura 65: Le terre bonificate con il Parco del Circeo (Fonte: Mioni 1976).

William Ashworth colse l'eccezionalità del piano per la Grande Londra, ponendolo come passaggio dall'arte urbana alla pianificazione in virtù dell'uso di criteri quantitativi (e in questo "scientifici") per organizzare il territorio[162], ma quel piano segnò definitivamente la conquista del passaggio di scala, dall'urbano al territoriale, e concretamente fornì un importante allargamento della definizione di urbanistica. Nel piano si affrontava la dimensione metropolitana, individuando quattro anelli territoriali concentrici ai quali erano collegate specifiche indicazioni di pianificazione, puntando ad un azzonamento funzionale senza effetti di esclusione sociale, per evitare ghetti (Figura 66). Il primo anello (*Inner Urban Ring*)è esterno al County of London, aveva un'elevata densità edilizia destinata soprattutto a funzioni residenziali. Su di esso si dovrà intervenire con azioni di decentramento. Il secondo anello (*Suburban Urban Ring*) corrispondeva alla periferia londinese, abitata dai lavoratori della City, un'area urbana allora non congestionata e reputata dal piano non idonea ad incrementi della densità, ma con la possibilità di riqualificazione delle aree libere al fine di compensare la carenza di zone verdi nell'area centrale. Il terzo anello (*Green Belt Ring*) attuava la legge del 1938 per l'istituzione di una cintura verde attorno a Londra (*The Green Belt Act*), con cui si rendeva possibile l'acquisizione di terreni da parte dell'amministrazione pubblica per completare una fascia verde attorno alla città. Il Green Belt era quindi destinato a polmone verde della Grande Londra e a funzioni agricole per sostenere adeguatamente le necessità alimentari della città centrale. La cintura verde, segnando il confine dell'urbanizzato, avrebbe impedito l'espandersi della conurbazione attraverso un'edificazione a macchia d'olio. Il quarto anello (*Outer Country Ring*) costituiva l'area esterna, utile per il decentramento di abitanti e di funzioni dai primi due anelli centrali più congestionati, offrendo nello stesso tempo maggiori opportunità di sviluppo per nuove industrie.

Il supporto agli insediamenti e al funzionamento degli anelli della Grande Londra era fondato su una visione integrata dei trasporti con la proposta di città satelliti, aeroporti differenziati secondo le destinazioni nazionali internazionali intercontinentali, ferrovie e strade, queste a loro volta articolate secondo una gerarchia delle funzioni: autostrade (*express arterial road*), strade principali (*arterial road*), strade secondarie (*sub arterial road*), strade parco (*parkway*).

Le applicazioni di pianificazione territoriale ebbero grande effetto e risonanza nelle elaborazioni culturali. Per quanto diversi fossero scale di intervento e obiettivi, per quanto incommensurabili fossero le realtà politiche economiche e sociali nei singoli paesi, per quanto molte forze politiche rallentassero le attuazioni e non solo per la guerra, nel complesso la pianificazione territoriale fu sperimentata su vasta scala e di fatto si ottennero risultati innegabili. In tutte queste sperimentazioni però

[162] Per la maturazione del concetto di pianificazione in Gran Bretagna si veda: Ashworth 1974 (1954), in particolare l'ultimo capitolo e le pagine 303-313.

le valutazioni della corrispondenza tra *obiettivi costi e risultati*" o tra *costi ed efficacia* non fu oggetto di cospicui investimenti pubblici o di appassionati interessamenti professionali, né di questo si occuparono gli studiosi di storia dell'urbanistica. In generale il tema della misurazione dell'efficacia e dell'efficienza del piano è rimasto in secondo piano, mentre maggiori sviluppi hanno avuto gli studi sulla stima degli effetti di opere e piani sull'ambiente. Solo molto più tardi fu messa in discussione la possibilità di valutazione dei piani e delle attuazioni urbanistiche, ma solo in casi particolari, mentre nella teoria, salvo qualche fermento sull'efficacia del piano, non si giunse a conclusioni operative. I processi di controlo e valutazione più studiati riguardano il controllo e la valutazione ambientale, anche se le diverse metotodiche (VIA valutazione di impatto ambientale, VAS valutazione di impatto ambientale strategica e VINCI valutazione di incidenza) hanno mostrato difficoltà nella loro complessa articolazione sia nel lungo intervallo di tempo passato dalle prime formulazioni alla loro normalizzazione nel diritto, sia nei metodi e processi di misura, sia nella scarsa confrontabilità dei criteri operativi e dei risultati, troppo spesso condizionate dagli interessi particolari.

Tra le due guerre mondiali, la crescita urbana e le ambizioni di rinnovare integralmente le città stimolarono una diffusa mobilitazione culturale, a cui risposero con entusiasmo architetti e urbanisti: in questo senso sono esemplari le conclusioni del IV Congresso Internazionale d'Architettura Moderna (CIAM), svolto nel 1933 navigando in crociera verso Atene. Tuttavia, e questo può essere altrettanto indicativo, non si raggiunsero conclusioni unanimi. La prima versione del IV CIAM, scritta nel 1936 fu pubblicata nel 1941 in forma anonima e con scarsa diffusione, opera di Le Corbusier che la ripubblicò firmata nel 1943, la seconda versione delle conclusioni assieme a quelle del successivo CIAM fu curata da José Louis Sert y Colombia fu pubblicata nel 1942, ma, a completamento, una terza versone apparve nel 1962, curata da André Gutton[163].

[163] Le Corbusier (CIAM 1933) 1960 (1941); Sert 1942; Gutton 1962. Cfr. Ragon 1974 (1971-1972), vol. II, pp. 216-223.

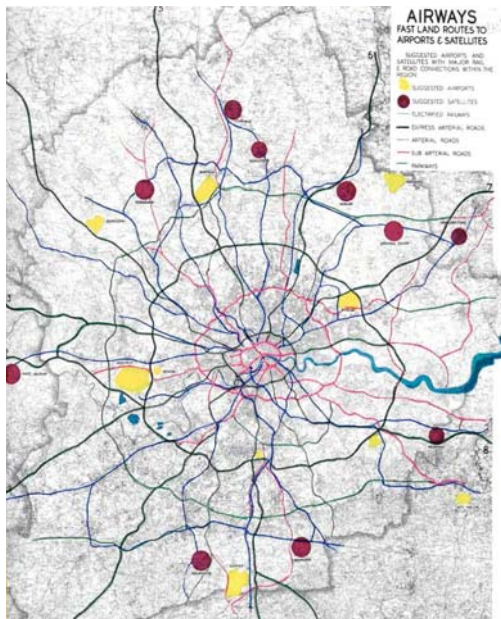
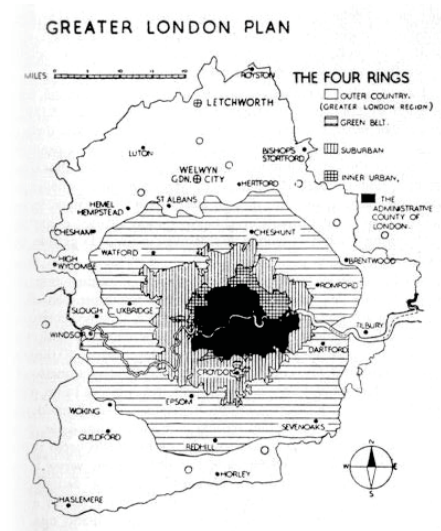
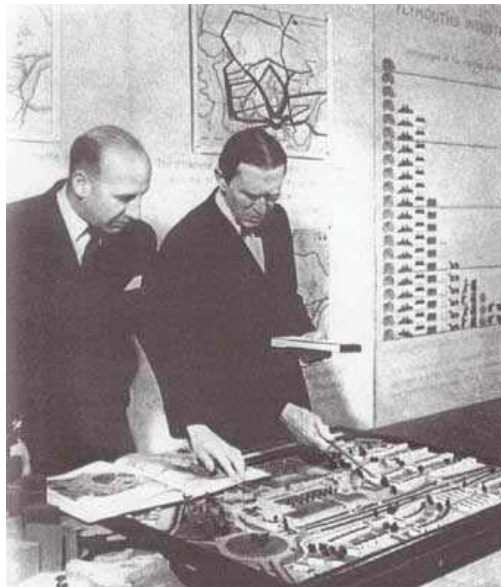



Figura 66: Abercrombie e il piano per la Grande Londra di Abercrombie 1943-1944 (Fonte: CBRD, *sopra a sinistra* **Urbanisme).**

La versione del 1941, curata da Le Corbusier e intitolata *La Carta d'Atene*, è articolata in 95 punti; in essi sono definiti i caratteri delle analisi da compiere sullo stato di fatto e le condizioni necessarie per realizzare l'architettura moderna nel rispetto dei bisogni collettivi. I primi otto punti sono dedicati alla città e al territorio e vi si sosteneva che la città non era altro che un elemento dell'organizzazione del territorio, di conseguenza il primo passo da affrontare avrebbe dovuto essere la pianificazione territoriale o regionale a cui riferire poi quella urbana. Questi elementi erano ribaditi negli ultimi quattordici «punti dottrinali». Non si può, però, dimenticare che nello stesso anno del convegno del CIAM Le Corbusier pubblicò il progetto utopistico della città del futuro, *La ville radieuse*, in cui, riprendendo le idee dell'esposizione al Salon d'Automne, sosteneva l'estraneità dell'urbanistica dalla politica, aggiungendo con enfasi «urbanizzare uguale guadagnare».

Sempre nel 1933, Abercrombie pubblicò un saggio di grande importanza, anticipazione e manifesto del piano per la Grande Londra: in esso l'argomento era introdotto dal dilemma pregiudiziale tra la politica del *laissez faire* e la necessità della pianificazione urbana e territoriale. Con un breve stacco, vale la pena di osservare incidentalmente quanto possano essere cambiati i parametri di valutazione, riportando il suo giudizio sull'urbanistica italiana:

> «Milano è un buon esempio di espansione radiale; Firenze di ristrutturazione del centro che è quasi un restauro (*sic!*) dell'impianto romano. Roma ha limitato le sue energie soprattutto al presente. Senz'altro l'Italia è la nazione europea dall'urbanistica più energica!»[164]

In questo passaggio si ritrovano tutte le difficoltà di esprimere giudizi urbanistici "scientifici", deviati dalla discrezionalità dei diversi modi di valutare la città storica, nonostante l'esperienza, e dalla completa assenza di misure e di parametri condivisi che possano fornire un contesto "scientifico". Non resta quindi che porre l'attenzione per ogni approfondimento su due fronti.

Il primo fronte è rappresentato dalla propaganda politica, che promosse molti di questi interventi, gonfiando obiettivi e risultati. Pertanto, nel ripercorrere diversi contributi e nell'approfondire gli studi sul passato non bisogna trascurare quella componente propagandistica indubbiamente tutt'altro che secondaria che ha orientato più o meno esplicitamente descrizioni e valutazioni. La documentazione disponibile diviene pertanto tendenziosa e non solo obbliga alla cautela, ma anche dovrebbe rendere necessarie ricerche sulle fonti originarie, lasciando alla pubblicistica un valore secondario. «La funzione di un piano non consiste solo nella migliore distribuzione possibile delle risorse, ma nella mobilitazione delle forze naziona-

[164] Abercrombie 1933, p. 102.

li»[165]. Con la propaganda e la ricerca del consenso si anticipava anche lo slittamento del piano urbanistico dalla sua fattibilità, conseguibile con la programmazione, alla sua valenza di possibile indirizzo, attribuendogli una funzione indiretta o, come si scrisse negli anni Ottanta, *metafisica* di indirizzo delle trasformazioni.

Il secondo fronte di attenzione dipende dal valore attribuito alle diverse azioni politiche dai governi e dalla separazione delle funzioni tra poteri centrali e poteri locali. La forza delle autonomie locali e la presenza di ambiguità delle politiche, che cercavano compromessi tra i due poteri, ha sottratto territorio e città dalla centralità delle politiche. Esistono e sono esistiti altri modi per intervenire, tanto da risultare frequentemente dominanti rispetto all'urbanistica altre politiche - indifferentemente belliche, economiche o sociali- ritenute prioritarie. Molto probabilmente per un insieme di motivi simili gli esempi di pianificazione territoriale, nonostante autorevoli prese di posizione e massicce propagande governative, restarono isolati, singole esperienze a cui contrapporre la generalità dei casi di sviluppo cosiddetto non pianificato. In questo senso, i paradossi dell'Unione Sovietica e dell'Italia forse possono trovare una spiegazione plausibile.

Nell'Unione Sovietica la crescita di Mosca e di Leningrado proseguì nonostante i dichiarati tentativi politici di bloccarla. In Italia, mentre nella realtà si manifestava una continua crescita urbana con il più alto tasso di migrazioni interne mai registrato sino allora, si approvavano politiche contro l'urbanesimo e contro la migrazione, con il famoso riferimento circolare, e vizioso, irrisolvibile che impediva l'iscrizione alle Camere di Lavoro ai non residenti e nello stesso tempo negava la residenza a chi non aveva un lavoro regolare. Se qualcuno può dubitare della fermezza della dittatura fascista nell'impedire l'urbanesimo, resta comunque difficile sminuire la solidità della pianificazione e del controllo delle migrazioni nell'Unione Sovietica stalinista. Si deve concludere piuttosto che le indicazioni, le analisi e le sperimentazioni condotte già nel primo trentennio del secolo non furono sufficienti per fare intraprendere ai governi azioni tali da tenere sotto controllo le trasformazioni strutturali e infrastrutturali del territorio anche quando queste avrebbero significato pesanti passività per le spese pubbliche e per la collettività. Ancora nella "Legge Urbanistica" italiana del 1942 si definiva come obiettivo prioritario «favorire il disurbamento e frenare la tendenza all'urbanesimo», pur mancando di adeguati supporti strutturali e economici[166].

[165] Enc.: Madge 1968, p. 128, con riferimento alla commissione per la pianificazione in India tra il 1954 e il 1956. Per le bonifiche in Italia vedi il già citato Mioni 1976, cap. 14.

[166] Legge Urbanistica 1942, art. 1.

3.6. Studi storico critici sull'urbanesimo e sulle metropoli

La crescita demografica delle città, della loro capacità produttiva e la formazione di aree metropolitane non ha generato nuovi problemi, ma ha contribuito a fermare l'attenzione su aspetti prima trascurati.

I confini fisici del territorio edificato e i confini socioeconomici variano nel tempo senza coincidere nella maggioranza dei casi con quelli amministrativi, ma sviluppandosi secondo la dotazione esistente di infrastrutture oppure secondo progetti o realizzazioni di nuove infrastrutture, secondo i bisogni esistenti e secondo quelli prevedibili delle strutture produttive, secondo le forze deformanti del regime fondiario e immobiliare, secondo nuove strategie di sviluppo complessivo. L'incongruenza tra confini amministrativi e politici statici e dinamiche accelerate dello sviluppo degli insediamenti fu fonte di preoccupazione: a Parigi si cerca di fissare i confini (*Le travail des limites*) tra il 1724 e il 1728 e, sempre senza riuscirci, ancora nel 1784[167].

Il tema rivela tre livelli di criticità. La prima criticità derivata dalla presenza di un'autorità assoluta, ma inadeguata a controllare la dinamica dell'area urbanizzata, che si espande senza rispettare alcun confine amministrativo. La questione, e questa è la seconda criticità, dipende dai confini amministrativi, che delimitano sul territorialmente i poteri operativi dell'autorità, che oltre nulla può. Per potere esercitare un governo oltre i confini storici, ecco la terza criticità, deve espandersi, così innescando conflitti tra le autorità locali. La complessità crescente delle organizzazioni territoriali con il tempo è andata oltre la conurbazione fisica, introducendo una nuova criticità nell'identificare nuovi confini, in cui racchiudere per esempio un'area metropolitana, intesa non più come continuo edificato, ma come area di influenza economica e sociale, con infrastrutture per fornire servizi in maniera omogenea con maggior efficacia ed efficienza, ma le cui dimensioni variano in funzione del tipo di relazione economica o sociale che si prende in esame.

La letteratura, in cui sono analizzati i problemi derivanti dalle combinazioni di tutti questi fenomeni legati alle trasformazione delle città e allo sviluppo metropolitano, può essere ripartita secondo tre classificazioni, settoriali e senz'altro non definitive, ma significative perché, pur riferendosi ad esperienze eterogenee, sono interdipendenti e complementari: le indagini statistiche dell'urbanesimo, gli studi di geografia urbana e quelli sull'ordinamento amministrativo. Il tema di fondo costante consiste nell'incongruità tra i confini amministrativi, le dinamiche fisiche di crescita e le complessità crescenti delle relazioni sociali ed economiche che legano le organizzazioni territoriali.

---

[167] Olmo 1995, pp. 15-40.

3.6.1. Statistica e urbanesimo

Alle soglie del XX secolo l'urbanesimo aveva ormai assunto i caratteri di una dinamica inarrestabile a livello mondiale: il numero delle città con più di 10.000 abitanti al 1890 in Europa erano 123 e negli USA 28, ma quelle con più di un milione erano già diventate sette. Gli effetti dei miglioramenti nelle condizioni igieniche e sanitarie e soprattutto dell'enorme spinta delle tecnologie nella produzione industriale in mezzo secolo, tra il 1850 e il 1900, si manifestarono nel tasso di crescita demografica mondiale che raggiunse il 37%, mentre nel mezzo secolo precedente era stato il 29%. La crescita, però, nelle città con più di 100.000 abitanti era mediamente 6 volte più alta, nonostante in tale fascia siano comprese anche città stazionarie come Napoli e Dublino o in decremento come Madras: nelle città milionarie si ebbe un ritmo 5-10 volte superiore a quello mondiale, superato in maniera eccezionale da Chicago che, passando da 30.000 abitanti nel 1850 a 1.700.000 nel 1900, registrò un incremento di 150 volte superiore a quello medio mondiale.

L'urbanesimo quindi non era più solo un fenomeno di inurbamento specifico verso singole città, ma costituiva una riorganizzazione sociale più profonda, riguardava tutto il mondo, ancorché in modo disomogeneo, e un diverso modo di produrre, oltre che di vivere.

Tra tutti gli esempi, il caso di Londra anticipa tutte le altre città: nel 1900 era la città più grande del mondo, dove si assolvevano le funzioni di capitale di un vasto impero coloniale e di centro manifatturiero, che si proiettava come polo mondiale di interessi finanziari economici e politici. Per sostenere tale ruolo politico, Londra necessitava un processo continuo di concentrazione di abitanti, raggiungendo quasi 4 milioni e mezzo di abitanti e mutando continuamente i confini amministrativi, tanto da imporre nuove forme di organizzazione dell'amministrazione pubblica. La competizione tra Inghilterra e Francia si spostava sempre di più in una competizione sulle funzioni e sulle dimensioni delle due capitali. E sull'estensione dell'impero.

Nei contributi delle numerose scuole non si trovano però né descrizioni complete dello sviluppo del fenomeno urbano, né sufficienti ricerche sui meccanismi di trasformazione del territorio. Tra tutti, si potrebbe dire che nel loro essere all'avanguardia, ma non solo per questo, restano insuperati nella sistematicità dell'indagine i numerosi lavori di Karl Julius Beloch, pubblicati tra la fine del XIX secolo e i primi decenni del XX secolo e relativi al periodo che dall'antichità arriva al 1700, e lo studio dello statista Adna Ferrin Weber, che è la più nota indagine sull'urbanesimo nel XIX secolo[168]. Tale lavoro rappresenta la prima e unica indagine sistematica sulla crescita demografica delle città moderne, da cui prendono

[168] Weber A.F. 1899.

avvio gli studi di demografia urbana. Con ampio uso della statistica Adna Ferrin Weber documentò la crescita urbana e le cause dell'urbanesimo, estendendo il confronto alle città di tutto il mondo. Anche se i dati disponibili non erano completi o con lo stesso livello di attendibilità per tutti i paesi, soprattutto per Cina e Giappone, questo non deve meravigliare conoscendo quali difficoltà sono state a lungo presenti e che sono state risolte da organismi internazionali con grandi risorse e con la condivisione di metodi.

Poco dopo, tra il 1904 e il 1915, Patrick Geddes, biologo di professione, si interessò dell'urbanesimo e lo interpretò come espressione di un organismo in evoluzione[169]. A lui si deve il termine *conurbazione* per descrivere il dilatarsi oltre i confini amministrativi colmando gli spazi intermedi e fu convinto assertore della necessità di far precedere al piano urbanistico un'analisi demografica, occupazionale e fisica della città, estendendo la pianificazione a tutto il territorio. La sua importanza risiede nell'aver approfondito l'analisi del fenomeno urbano e dell'urbanesimo, riconoscendo per primo la formazione delle aree metropolitane, allora agli inizi nella Ruhr, intorno a Boston e New York, a Berlino e a Parigi e nell'avere così attirato l'attenzione su quelle regioni, in cui non era più possibile discernere le singole città, tanto le economie erano intrecciate e i terreni interposti erano o stavano per essere edificati senza soluzione di continuità.

Entrambi, Adna Ferrin Weber e Geddes, cercarono di cogliere particolarità dello sviluppo per individuare le tendenze e proporre rimedi.

Adna Ferrin Weber non denunciò la dimensione, ma la qualità. Le sue proposte sono riassumibili in due punti: al primo punto si collocano la diminuzione delle ore di lavoro con il miglioramento dei trasporti (rapidi e a basso costo) per facilitare il pendolarismo; al secondo punto stanno le agevolazioni per la diffusione di case in proprietà unifamiliare per ampliare la periferia suburbana ed elevare la qualità dell'ambiente.

Per Geddes, che in ogni caso resta nell'accettazione del sistema politico esistente, la soluzione dei problemi urbani consisteva principalmente nel metodo scientifico delle analisi urbane, nella pianificazione territoriale. Geddes analogamente paragonava la città allo scheletro di una colonia, come il corallo, per la quale l'analisi urbanistica doveva dedurre le leggi, per organizzarle successivamente con la pianificazione. Per la costruzione delle città prende a modello le città-giardino, l'unico modello ritenuto capace di garantire maggiori equilibri nella distribuzione delle funzioni e nei rapporti sociali.

Il loro interesse verso la città si avvicina a quello di Burnham e di Hegemann[170] distinguendosi nettamente da quanto molti altri, architetti e urbanisti, stavano ana-

---

[169] Geddes 1970 (1915), sulla base di una prima e più sintetica pubblicazione del 1904.

[170] In particolare si veda: Hegemann 1911-1913 nella traduzione antologica commentata: Calabi, Folin (a cura di) 1975.

lizzando e progettando, come Sitte, Gurlitt, Endell o lo stesso Unwin[171]. Può sembrare strano che i primi a mettere a fuoco la complessità regionale dell'urbanesimo non fossero urbanisti o architetti, ma, forse interessa ricordare e lo stesso Geddes lo sottolineò, fu proprio una certa propensione all'indagine diretta, all'osservazione e alla classificazione, derivate nel suo caso dalla biologia, che portarono a quelle analisi dello sviluppo urbano. Tutto sommato, il sopralluogo e l'analisi territoriale quindi non erano metodi nuovi, solo che non erano abituali tra coloro che volevano occuparsi della città, tanto da far loro sottovalutare molte implicazioni, soprattutto quelle sociali, sotto la pressione di altre esigenze. Alla definizione di *conurbazione* fu aggiunta alcuni anni dopo la definizione di *area metropolitana*. La differenza tra le due consiste nell'attribuire alla seconda, in modo più o meno intuitivo, legami sociali economici culturali e politici sia che essa riguardi la crescita di una città centrale con propaggini estese verso altri nuclei urbani con aspetti di conurbazione, sia che la si riferisca ad un insieme di centri la cui crescita si influenza reciprocamente, senza la necessità di coordinamento delle azioni o di continuità fisica.

Dal punto di vista istituzionale lo studio sistematico dell'urbanesimo e delle aree metropolitane fu intrapreso negli Stati Uniti con il censimento del 1910 dallo *United States Bureau of the Census* (Ufficio di Statistica Statunitense). In Europa tale attenzione è sfalsata almeno di quarant'anni con il *General Register Office* (Ufficio Generale di Statistica) britannico, che studia le aree metropolitane a partire dal 1950. In Italia, per un intreccio di motivazioni eterogenee, mancano ancora studi statistici sistematici sulle aree metropolitane e, soprattutto, assai problematica se non impossibile appare la ricostruzione storica delle trasformazioni, lacuna tanto grave da far osservare proprio che i censimenti statunitensi furono adattati per registrare le trasformazioni territoriali al fine di un uso operativo della definizione di area metropolitana.

Negli Stati Uniti d'America il primo passo per la conoscenza sistematica dello sviluppo metropolitano fu la rilevazione tra il 1910 e il 1940 dei distretti metropolitani, la cui definizione era fondata sulle dimensioni e densità demografiche; dal 1950 fu introdotto il concetto più sofisticato e ampio, in senso non solo territoriale, di area metropolitana, tendente a identificare l'omogeneità di una regione integrata socialmente ed economicamente. Si passò pertanto da una definizione essenzialmente demografica ad una più complessa che dipendeva anche da fattori produttivi e occupazionali, con riferimento allo sviluppo dell'industrializzazione, ai rapporti tra luogo di residenza e luogo di lavoro, alla diffusione dei quotidiani di informazione e dei trasporti pubblici, all'estensione dell'area di attrazione dei centri commerciali e di quella soggetta alla pianificazione di *planning agency* specifiche. Si osservi che le caratteristiche socioeconomiche e produttive dell'area assumevano

[171] Sitte 1953 (1889); Gurlitt 1904 (antologia in Piccinato 1974); Endell 1908, (antologia in Cacciari 1973); Unwin 1971 (1909).

maggior rilevanza dell'aspetto fisico della conurbazione, poiché la condizione di rilevamento dell'area metropolitana si riferiva alla soglia demografica di 50.000 abitanti residenti nella città centrale, valore relativamente basso. Lo *U. S. Bureau of the Census* introdusse nel 1910 la definizione di distretto metropolitano, in modo tale da poter rielaborare omogeneamente anche i dati del 1900; nel 1950 definì le SMA *Standard Metropolitan Areas* (Aree metropolitane standard); nel 1960 una successiva precisazione delle caratteristiche portava alla definizione delle SMSA *Standard Metropolitan Statistical Areas* (Aree statistiche metropolitane standard) e nel 1963 elaborò i dati in forma aggregata e disaggregata per due *Standard Consolidated Areas* (Aree consolidate standard): la regione metropolitana di New York e quella di Chicago[172].

La precisione e l'accuratezza dei censimenti statunitensi era strumentale alla situazione politica e alla ripartizione dei poteri, in accordo alle difficoltà di gestire altrimenti dati territoriali e, principalmente, in accordo ad una visione operativa della conoscenza. Agli operatori pubblici si forniva pertanto una solida base informativa, della quale i censimenti erano un solo aspetto. Questa base doveva permettere di costruire le conoscenze a supporto di azioni normative e legislative per indirizzare l'organizzazione del territorio (interventi sovrastrutturali) e di costruire parte delle infrastrutture e dei servizi pubblici (interventi infrastrutturali). La qualità di osservazioni e di analisi permetteva di studiare ipotesi di sviluppo sulle quali dimensionare gli interventi pubblici, valutandone costi, efficienza e benefici.

Il sistema italiano presentava e presenta al contrario un'insanabile contraddizione di fondo: le dichiarazioni programmatiche di pianificazione economica e territoriale sono vanificate, tra l'altro, proprio dalla debolezza di strumenti statistici e informativi idonei, a volte deliberatamente forzando i numeri come strumento di propaganda. Da questa deriva l'ignoranza dello stato di fatto dell'organizzazione territoriale e di quanto realizzato nella quotidiana pratica amministrativa. I censimenti ufficiali condotti dall'ISTAT, che non rappresentano altro che un aspetto delle analisi, sono pubblicati in tempi lenti e con parzialità rispetto alle rilevazioni. Inoltre, poiché non erano progettati per fornire un quadro territoriale dei fenomeni censiti, bensì una quadro socioeconomico, hanno permesso di fatto le più diverse interpretazioni e valutazioni politiche, senza possibilità di verifica. I censimenti italiani hanno, per esempio, forti limiti che ne impediscono un proficuo uso a supporto della pianificazione: basti osservare l'impossibilità di conoscere tutta la forza lavoro che risiede o che lavora in un comune, l'impossibilità di conoscere l'ubicazione reale delle unità locali e dei terreni delle aziende agricole o l'uso attuale del suolo agricolo, l'impossibilità di ricostruire le dinamiche delle trasformazioni nei decenni. Tali difficoltà si affiancano all'arretratezza del catasto, che, no-

[172] Cfr. Murphy 1966, pp. 14-24.

nostante sia tra i migliori esempi nel mondo, è carente nell'aggiornamento e nelle applicazioni tecnologiche, salvo alcune applicazioni locali, che invece sfruttano le potenzialità tecnologiche. Gli stessi sviluppi della cartografie digitale e dei sistemi informativi locali, regionali e nazionali disponibili sono stati viziati dalle difficoltà di trovare standard operativi unitari e di raggiungere, per quanto migliorate nel tempo, le qualità promesse dalle innovazioni tecnologiche. Nel passato la miopia della situazione congiunturale portò a varare leggi e dispositivi senza domandarsi quali fossero gli effetti, come avvenne per la legge ponte del 1967, quando nell'anno di moratoria (dall'agosto del 1967 al settembre del 1968) furono concesse licenze per 8,5 milioni di vani residenziali e 240 milioni di metri cubi per altre destinazioni in contrasto con la legge, una quantità maggiore di quella concessa negli anni del *miracolo economico*. I vani residenziali furono quasi il triplo di quelli licenziati nell'anno precedente, ma certo non rivolti a soddisfare il bisogno sociale di abitazioni, né vi fu un atteggiamento diverso per l'equo canone o per la cessione a riscatto dell'edilizia pubblica per ridurre le spese di manutenzione, o l'alienazione del patrimonio immobiliare per sanare il bilancio dello Stato[173].

Tale situazione si riflette nella modalità di crescita e trasformazione di gran parte delle aree metropolitane italiane. Lo sviluppo e le trasformazioni territoriali non paiono perseguire criteri di efficienza dell'organizzazione territoriale, riducendo per esempio le esternalità negative o innalzando la qualità della vita, ma piuttosto sembrano essere governate da interessi di una minoranza. Le stesse spese pubbliche per migliorare le condizioni generali nonostante i tentativi di imporre regole di valutazione e di controllo, sono pianificate e programmate troppo spesso in assenza di adeguate informazioni. Il profitto industriale si intreccia con la rendita fondiaria e immobiliare, incrementando gli investimenti finanziari. In assenza di politiche tese al governo delle trasformazioni nel segno dell'equità e della libertà sociale, questi ultimi prendono il sopravvento nel dirigere l'economia.

L'insufficienza di supporti informativi nei processi decisionali non solo ha portato ad improvvisazioni per gestire le conseguenze, ma si è accompagnato alla ritirata dello Stato dai sostegni per la casa e dalla ridistribuzione delle risorse, condizioni aggravate della congenita debolezza verso il mercato immobiliare. In realtà il tema dell'arretramento dello Stato riguarda un processo generale di riduzione dell'intervento nell'economia, ma qui si sottolinea che questo è avvenuto considerando lo stesso territorio come una parte puramente economica. Tutto ciò ha contribuito ad accrescere l'indebitamento privato e ad appesantire gli squilibri sociali e territoriali, con effetti collaterali, che, come sempre accade in urbanistica, si manifestano lentamente e si amplificano nel tempo. Una politica chiara di conoscenza

[173] Cfr.: Ministero dei Lavori Pubblici (a cura di) 1969.

del territorio avrebbe potuto e potrebbe permettere diverse valutazioni e diverse politiche.

3.6.2. Geografia e sociologia della metropoli

La crescita e la trasformazione della città, nei suoi aspetti geografici fortemente disomogenei salvo alcune grossolane somiglianze, ha attirato l'attenzione della geografia e della sociologia.

Nel 1916 Robert E. Park con l'articolo "The City: Suggestion for the Investigation of Human Behaviour in the Urban Environment" pubblicato su *American Journal of Sociology* rese nota la scuola di sociologia urbana di Chicago[174].

Nel 1922 Paul Vidal de la Blanche inquadrò la città e l'analisi urbana nella geografia umana.

Nel 1925 Robert E. Park, Ernest W. Burgess e Roderick McKenzie curarono una raccolta fondamentale di saggi in cui erano contenuti obiettivi, principi e risultati del loro lavoro, arricchiti da un'ampia bibliografia curata da Louis Wirth, strumento fondamentale per ricostruire la cultura urbanistica contemporanea e il tipo di interessi che già prima di loro si erano manifestati sulla città. Il saggio di Burgess su Chicago del 1925 con i famosi schemi della processo di crescita della città per fasce concentriche può essere richiamato per esemplificare almeno parzialmente l'approccio statunitense alla pianificazione, assai diverso da quello europeo. Il primo schema mostra le funzioni attorno al quartiere degli affari, che rappresenta nei fatti l'idea moderna del mercato. Tra il centro e la zona industriale vi è una fascia di transizione a cui seguono la residenza operaia, la zona residenziale e all'esterno stanno i pendolari (in Figura 67 a sinistra). Tra lo schema generale e l'analisi della città reale Chicago (in Figura 67 a destra) esiste una prima lettura dell'adattamento delle funzioni alla morfologia del sito. La somiglianza con Thünen, formalmente, è immediata, ma il taglio dell'indagine è diverso come si vede nelle immagini successive: qui la tensione è rivolta ad indagare le possibilità di integrazione e di convivenza, attraverso il tema della legittimazione del potere e della *comprehensive planning* e della *social planning* a fronte della *urban violence*.

Si tratta sempre di cogliere le differenze di interessi culturali di un'epoca e, ove possibile, costruire confronti utili a comprendere l'attualità, rispettando le differenze di prospettiva che separa quasi di un secolo sia Thünen e la sua visione economica da Burgess, sia Burgess e l'ecologia urbana della scuola di Chicago dall'attualità, la cui comprensione richiede nuovi studi.

---

[174] Burgess, Bogue, 1967 (1964), pp. 1-14.

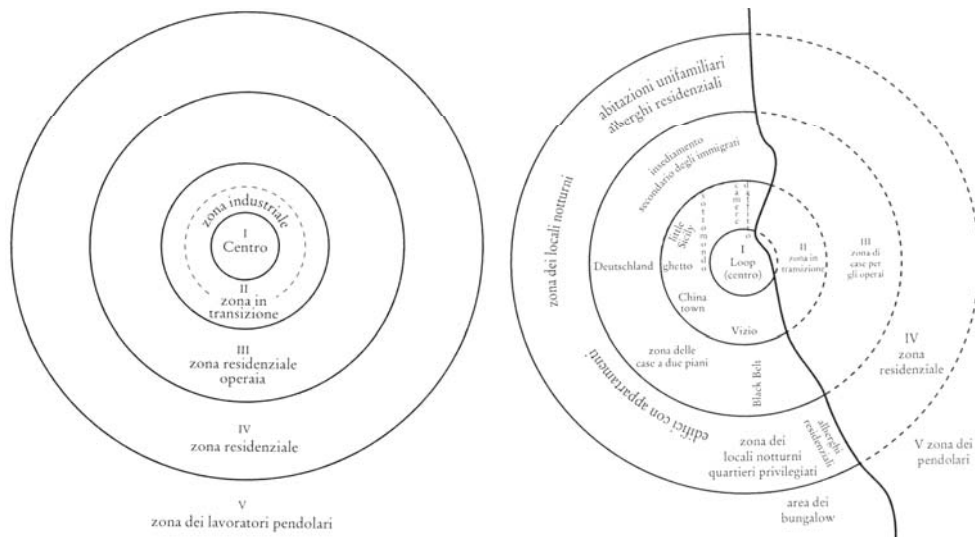



Figura 67: Modello di Burgess generalizzato e nel caso di Chicago (Fonte: Rauti, a cura di, 1995).

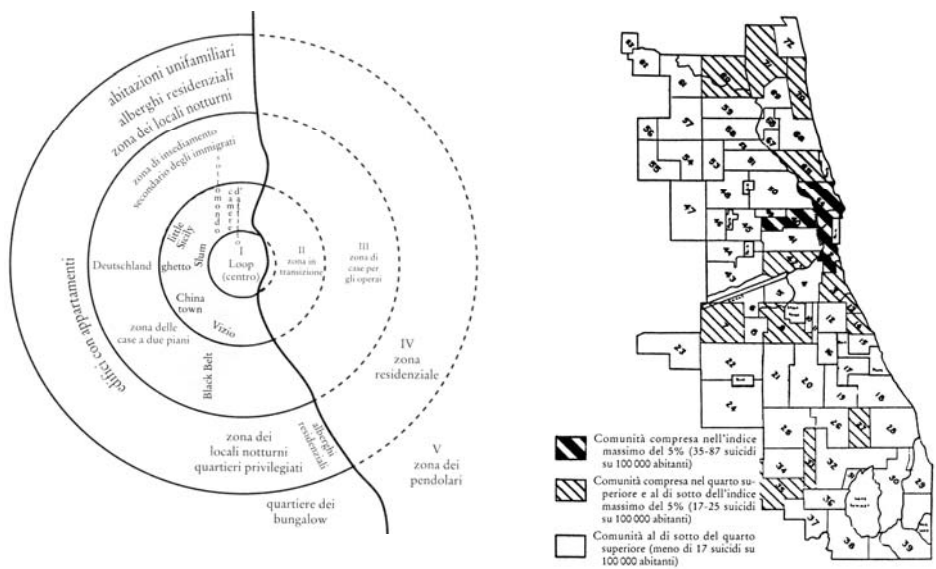



Figura 68: Presenza delle gang in Chicago e distribuzione territoriale dei suicidi (Fonte: Rauti, a cura di, 1995).

Il controllo della criminalità e dei disagi e la tolleranza zero sono diventati temi unificanti e internazionalmente diffusi; ma dietro la richiesta di sicurezza per tutti si cela una divisione, un territorio lacerato da squilibri sociali, in cui lo sforzo di coniugare sicurezza con qualità sociale passa attraverso i valori immobiliari.

La città opulenta si chiude entro mura economiche.

Per quanto riguarda gli studi sulle trasformazioni territoriali tra gli anni cinquanta e gli anni Ottanta del Novecento forse resta un certo senso di stupore nell'osservare l'assenza di rassegne completa, di analisi sistematiche dell'urbanesimo, come se già non vi fossero i preludi di un'immensa trasformazione mondiale. Gli studi hanno quasi sempre un approccio esemplificativo per alcuni paesi e alcune città, con limitate e non confrontabili soglie temporali: si confrontino Pierre George sui rapporti tra geografia e sociologia (1952) e sulla parte che la geografia dovrebbe avere nell'urbanistica (1966), Jacqueline Beaujeu-Garnier e Georges Chabot (1976, 1963), Umberto Toschi (1966), Colin Clark (1967); John Henry Lowry (1975) comparandole con le monografie urbane, come quelle classiche di Robert E. Dickinson sulla città occidentale europea e sul rapporto tra città e regione (1951 e 1964), di Roberto Mainardi sulla rete urbana in Italia e in Europa (rispettivamente 1971 e 1973).

Molto probabilmente la difficoltà di disporre di rassegne periodiche e sufficientemente complete consisteva anche nella scarsa disponibilità di risorse e di informazioni per ricostruire una visione mondiale del problema, ma vi è un altro aspetto concettuale che si nota in tutti questi passaggi, dove si riscontrano di continuo difficoltà di lettura del fenomeno urbano, in massima parte derivate dall'essersi mantenuti estranei al campo delle politiche, delle scelte di pianificazione e dei contenuti sociali. Il trascurare le motivazioni politiche e gli aspetti congiunturali degli assetti territoriali o le implicazioni sociali delle proposte si accompagna alla sottovalutazione dei diversi strumenti dell'urbanistica, in questo modo la geografia si allontana da quel contenuto umano con cui la si era voluta qualificare seguendo le indicazioni di Paul Vidal de la Blanche. Al centro della formazione disciplinare dovrebbero stare i processi di costruzione del territorio, in modo da orientare professionalmente la visione e l'interpretazione dell'organizzazione territoriale secondo un'ottica complessiva. Come la visione dell'urbanistica non può rimanere confinata entro i modi di edificare, così la visione geografica deve collegare le condizioni territoriali con la capacità di usarne le risorse, così ancora la visione amministrativa deve collegare le condizioni territoriali alle necessità da soddisfare, predisponendo il territorio tramite adeguate infrastrutture: quello che occorre è il collegamento tra il fatto fisico delle strutture e delle infrastrutture e i processi politici, da cui dipende l'intera organizzazione sociale sul territorio.

Gli stessi studi specifici sulle aree metropolitane, a partire dal lavoro a livello mondiale dello *International Urban Research* (1959) fino a quelli, sempre degli

stessi anni, specifici per la situazione italiana, nella maggioranza dei casi non riescono a porsi nell'ottica di chiedersi come si sono formate, quanto abbia inciso o possa incidere l'urbanistica, quali forze abbiano diretto o possano dirigere le scelte economiche di localizzazione, che cosa significhi e costi un simile modello di sviluppo, nonostante intuiscano l'importanza della ricerca di definizione delle funzioni e delle caratteristiche[175]. Inoltre, negli studi italiani è predominante una visione derivata da esperienze locali, tanto che in un solo studio, quello di Busca e Cafiero, si offriva una raccolta omogenea di dati nazionali.

Pare di poter concludere che un chiaro sintomo di eccessiva astrattezza della realtà dei fatti appare nel problema posto dall'incongruenza dei confini, cui precedentemente si è accennato. Nell'analisi geografica diventa allora complesso definire la città e ancor maggiori perplessità sopraggiungono quando alla definizione geografica si devono adattare dati statistici desunti da rilievi o censimenti che si basano, e devono basarsi, su unità amministrative. La discrepanza cresce sostituendo alla città l'area metropolitana: la possibile presenza di vaste aree agricole, boschive, desertiche o comunque non edificate all'interno di confini amministrativi entro cui si manifestano contemporaneamente espansioni industriale e metropolitana, falsa completamente i valori complessivi e fornisce immagini non aderenti alla realtà. Risulta però evidente che in questo caso la difficoltà è tecnica o metodologica, derivata dalla indisponibilità di dati adeguati a descrivere i fenomeni territoriali e a rispondere agli assunti iniziali, che restano così inevasi.

L'analisi delle difficoltà di quei decenni sono state ampiamente superate, se non politicamente quanto meno con le innovazioni tecnologiche che permettono di diffondere i dati georeferenziati nella rete web e di variare dinamicamente i parametri di lettura in funzione delle zone territoriali, di disporre di visioni satellitari aggiornate e di sovrapporre tematismi senza alcun problema di calcolo. La migliore dotazione strumentale, la maggior accuratezza nei rilievi è a disposizioni di tutti. Le stesse difficoltà denunciate inizialmente e derivate dall'indisponibilità di dati a livello mondiale sono ormai superate dal lavoro delle singole nazioni e soprattutto da quello coordinato a livello internazionale dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, direttamente o tramite sue agenzie, ormai fonti principali di riferimento a livello internazionale.

3.6.3. Ordinamento della pubblica amministrazione e governo territoriale

Mentre la statistica indagava gli aspetti quantitativi, la geografia quelli distributivi delle grandi città e la sociologia quelli comportamentali, gli studi di diritto

---

[175] Per l'Italia gli studi di riferimento erano: Aquarone 1961, Archibugi 1966, Ardigò 1967, Compagna 1974 (1967), Busca, Cafiero 1970, Gambi 1973.

amministrativo regolavano le attività della pubblica amministrazione e i suoi rapporti con i cittadini. Da una parte, le modalità operative, i campi di intervento e la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo e tra i diversi uffici, significano sostanzialmente l'organizzazione della pubblica amministrazione, dall'altra parte, gran parte dell'attività riguarda le regole delle trasformazioni territoriali e la costruzione delle condizioni generali atte a sostenere lo sviluppo economico. Infine, rispetto alla tecnica del costruire le città o alla manualistica, cui già si è accennato, il diritto amministrativo, settore del diritto pubblico, e l'ordinamento dei pubblici poteri riguardano un livello superiore.

Attraverso l'analisi dell'ordinamento e delle modalità operative nel loro articolarsi nel tempo, quindi attraverso legislazione, norme e attività, si possono comprendere nella loro essenza le finalità del governo del territorio e l'organizzazione per conseguirle, il che significa quindi funzioni istituzionali, compiti, motivazioni delle attribuzioni dei poteri e delle competenze, ed anche il genere delle relazioni con le imprese e con i cittadini. Il diritto amministrativo organizza i pubblici poteri, la loro organizzazione si intreccia quindi profondamente con la politica e con la democrazia, con la regolazione delle attività economiche e con l'erogazione dei servizi pubblici, temi che, pur così semplificando, riguardano un orizzonte molto ampio e differenziato a secondo dei reggimenti politici degli Stati, e che andrebbero arricchiti con gli specifici rapporti tra Stato ed economia delle imprese e dei cittadini, ovvero con la cosiddetta *costituzione economica*, fondata attraverso le costituzioni, le leggi e le norme di ciascuno Stato. Le analisi dell'ordinamento dell'apparato amministrativo risentono di conseguenza di tutti le relazioni che tali complessi contesti implicano e spesso sono distratte dall'analisi del funzionamento e delle modalità operative. I confronti tra pubblica amministrazione e imprese private, dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia, oltre a non essere omogenei, esprimono frequentemente soltanto punti di vista di parte, indipendentemente dalle differenze sostanziali di funzioni e attività, dalla produzione di servizi e dalla regolazione dei rapporti sociali ed economici alla produzione di beni al fine ultimo ed esclusivo di ricavare profitti. Il confronto nella normalità dei casi non si spinge sul versante delle differenze tra ripartizione dei poteri politici e tecnici, che nella pubblica amministrazione in situazione di democrazia presuppone il principio di rappresentanza dell'eletto e quello di responsabilità del personale tecnico, mentre nell'impresa privata esistono ben altre regole nei rapporti tra soci, consiglio di amministrazione, direzione tecnica e produzione.

Nel passato un tema ricorrente riguardava la dimensione del comune, da cui dipendevano risorse economiche e umane. In genere, si trattava della dimensione demografica, ma poteva riguardare a seconda dei casi la dimensione produttiva, amministrativa e direzionale, oppure quella territoriale. Maggior grandezza significava, anche se non sempre direttamente, maggiori risorse e migliore capacità di

intervento nella produzione di servizi e nella predisposizione di aree per lo sviluppo edilizio. In effetti, nel rafforzamento delle capitali europee la crescita demografica e quindi lo sviluppo edilizio sono stati motori essenziali dell'economia locale, un processo in cui l'espansione territoriale diventava una necessità. In parallelo al processo di rafforzamento direzionale delle capitali, si collocava a partire dall'Ottocento la crescita economica delle conurbazioni e delle aree metropolitane, situazioni che inducevano ad accrescere il territorio sottoposto ad una stessa autorità. Si manifestava, dunque, sotto diverse condizioni l'esigenza di adattare le dimensioni dei territori governati alle trasformazioni sociali ed economiche, mantenendo il governo saldamente nell'area centrale. Gli strumenti adottati sono stati rivolti in un primo tempo ad aumentarne l'estensione territoriale attraverso l'accorpamento, fagocitando i comuni limitrofi e solo in un secondo tempo attraverso l'istituzione di uffici centrali per la gestione di mansioni specifiche. Collegato a questo tema si sviluppò successivamente la ricerca dell'area ottima di gestione, una questione meramente economica legata all'allocazione delle risorse o all'indebitamento dell'ente locale, che però si scontrava con i poteri locali costituiti, con il rapporto tra i cittadini e lo Stato, con l'accentramento e il decentramento amministrativo, tutte questioni politiche. Ben altri problemi si ponevano nella seconda metà del Novecento in condizioni politiche ormai completamente cambiate: all'urbanesimo in continua crescita corrispondevano nuovi livelli di "crisi", in quanto necessità di ammodernamento della pubblica amministrazione. Negli anni Sessanta ai sintomi di squilibri territoriali e di difficoltà di fornitura dei servizi si legò una prima crisi finanziaria, emblema di una crisi più generale dell'ente locale, avviando alcune discussioni tuttora da risolvere sui rapporti tra Stato e ente locale[176]. Negli anni successivi altre situazioni, certo dovute a situazioni non comparabili, hanno mostrato la complessità della crescita urbana e l'urgenza di una visione globale del problema: la crisi fiscale delle città statunitensi con New York in prima linea a metà degli anni Settanta[177], contemporanea all'incapacità di controllare il deficit pubblico delle città italiane, travolte dalla crisi petrolifera e dall'inflazione, con la situazione emblematica di Napoli aggravata dal dramma del terremoto del 1980, e poi ancora negli anni Novanta con le conflittualità derivanti dal rinnovo urbano, per esempio come illustrato da Mike Davies per l'area centrale di Los Angeles[178]. Altri studi, sempre degli anni Sessanta, già indagavano l'efficienza della pubblica amministrazione con particolare attenzione all'efficienza nell'erogazione dei servizi e all'efficacia della partecipazione[179].

[176] Mazzocchi 1966; Mazzocchi, Pastori 1972 (con ampi riferimenti alla letteratura statunitense).
[177] Alcaly, Mermelstein (a cura di) 1977.
[178] Davies 2004, "La partita infinita", pp. 113-149.
[179] Sempre limitandosi a quanto citato precedentemente: Banfield (a cura di) 1961; Alonso, Friedmann 1965; Bollens, Schmandt 1965; Centre de Documentation sur l'Urbanisme, 1973.

La conoscenza storica permette di formare la sensibilità per indagini interdisciplinari, capaci di riformulare i rapporti tra necessità dei cittadini e risposte della pubblica amministrazione. Lo studio del funzionamento dell'apparato amministrativo non può essere astratto dal contesto storico e, alla stessa stregua, ogni proposta di trasformazione deve essere avviata nella consapevolezza che le regole presenti derivano da regole scritte e da prassi consolidate, modificate ed integrate attraverso dinamiche decisionali complesse. Nello specifico, la stessa ricostruzione di una prospettiva storica per l'urbanistica aiuta a comprendere che essa non è che una parte dei rapporti tra Stato ed economia e che l'organizzazione amministrativa non fa che riflettere questi legami. Se allora era la dimensione delle aree metropolitane, oggi la questione indotta dalla velocità delle trasformazioni fisiche e di quelle socioeconomiche e dall'estensione planetaria dei fenomeni si sovrappone con chiarezza all'estensione planetaria della questione ambientale, tanto da richiedere di indagare tempestivamente quali possono essere le conseguenze di una nuova costituzione economica, in cui non si riconosce la centralità della questione territoriale e ambientale[180].

Cassese, nel ricostruire gli aspetti saliente delle trasformazioni della costituzione economica, individua quattro periodi storici: lo Stato liberista dal 1861 alla fine del XIX secolo; lo Stato della prima industrializzazione fino agli anni Venti del Novecento; lo Stato imprenditore e pianificatore fino a metà del Novecento; lo Stato del benessere fino al 1970[181]. L'aspetto di maggior interesse per la comprensione del significato che nel diritto amministrativo si dà all'urbanistica riguarda il momento istitutivo:

> «Le istituzioni economiche del periodo che va dagli anni '20 agli inizi degli anni '50 sono caratterizzate dalla nuova codificazione del 1942; dalle nuove forme di intervento, diretto e indiretto, dello Stato nell'economia; dalla crescita del numero degli enti pubblici e delle società con partecipazione pubblica. (...) In quest'epoca si colloca una nuova codificazione. Nel 1942 viene abbandonata la vecchia distinzione tra codice civile e codice di commercio e viene adottato il codice civile oggi esistente. Il codice viene concepito come una norma generale contenente le "teste di capitolo" delle discipline di settore. In altre parole, il codice è scritto come una sorta di costituzione economica, un atto che contiene non solo gli "statuti" degli istituti di base, come la proprietà, l'imprenditore e l'azienda, ma anche i principi delle discipline di settore come quelle della proprietà edilizia, regolata dalla legislazione urbanistica, quella della proprietà agricola, oggetto di numerose leggi nel periodo fascista (tra queste, fondamentale le leggi di bonifica agraria), quella delle società di interesse nazionale, regolate dalla legge bancaria. (...) In questo periodo nasce un nuovo regime di intervento dello Stato nell'economia: si afferma il dirigismo economico at-

[180] Cassese 2007.
[181] Ibid., capitolo secondo "La 'vecchia' costituzione economica", pp. 7-29.

tuato mediante vere e proprie pianificazioni. Gli esempi più noti sono: la legge sulla pianificazione urbanistica del 1942; l'ordinamento sezionale del credito, previsto dalla legge del 1936; il regime vincolistico su alcuni beni, in particolare sulle cose d'arte e sulle bellezze paesistiche (1939). Queste leggi, molte delle quali ancora in vigore, rappresentarono una grande novità e sono considerate ancora oggi un modello fuori d'Italia (in particolare, la legge sulla proprietà delle cose d'arte).»[182]

All'interno di questa visione l'urbanistica assume pertanto una nuova dimensione, che muta la stessa prospettiva in cui collocare la riforma urbanistica che per tanti anni ha travagliato la disciplina. Tuttavia, si osserva che, allargando il campo di indagine oltre il caso italiano, l'attenzione al diritto amministrativo richiama altri concetti attuali, come l'arretramento degli Stati e la formazione di nuove regole nella gestione dei servizi a cui corrisponde però l'ampliarsi degli squilibri sociali. Nel fondare una nuova costituzione economica, necessaria probabilmente per fondare anche nuovi valori, si avverte un alto rischio insito nell'interpretare il territorio e la società solamente in termini economici. In quest'ottica si deve riaprire il tema della adeguatezza dei confini amministrativi locali, assunti nel passato come barriere assolute ai poteri dello Stato in difesa di un'autonomia e sovranità locale dei cittadini, e che nel presente si devono aprire per affrontare in comune temi generali, tra cui anche quei temi centrati sul valore della vita individuale e dell'ambiente, che non sono affatto regolabili né attraverso il mercato, né con le sole risorse locali.

Per questi motivi spetterebbe quindi in misura sempre maggiore allo Stato e agli organismi sovrastatali, *il che significa alla politica*, un compito regolatore per portare la costituzione sociale e la costituzione ambientale a pari dignità della costituzione economica.

Nel passato all'incongruità tra confini amministrativi e aree socioeconomiche si imputava sia l'incapacità di soddisfare i bisogni insorgenti dell'area centrale amministrata, sia l'alto costo di impianto e di esercizio dei servizi, il cui raggio di influenza superava i confini amministrativi degli enti locali tradizionali, determinando così uno squilibrio tra risorse fiscali e spesa pubblica a scapito della qualità e della quantità di servizi a carico dell'ente locale. Attualmente si pone invece una questione di controllo dell'uso del suolo, da estendere in modo coerente a tutto il territorio, senza limitarsi alle zone congestionate e alle cosiddette aree metropolitane: le trasformazioni territoriali dovute all'effetto urbano e metropolitano si estendono su tutto il pianeta e variano col tempo. Il controllo dell'uso del suolo pertanto non può essere limitata ad un ambito amministrativo ristretto, tanto più se gli obiettivi generali formulati non sono di semplice razionalizzazione della crescita

[182] Ibid., pp. 14-16.

metropolitana, ma di limitazione in vista di un assetto mondiale territoriale capace di garantire il soddisfacimento dei bisogni sociali attuali e futuri.

Il dibattito sulla riorganizzazione amministrativa non può essere svuotato dei contenuti politici, sociali, territoriali e ambientali e fingersi inconsapevole delle conflittualità tra interessi pubblici e privati, tra collettività e classi o gruppi sociali, anche se così parrebbe acquistare una dimensione meramente tecnica e apparentemente neutrale. Tuttavia, sarà proprio quest'apparente neutralità a condannarla, poiché la gestione della città non può riguardare solo gli interessi economici dei cittadini o di una parte della sua borghesia (la *communio iurata* delle città medievali e delle leghe tra le città a scopo commerciale o difensivo) senza contrapporsi nei fatti ai diritti fondamentali degli esseri umani. L'amministrazione della città è l'accesso principale alla politica e solo dalla politica può darsi, tra le tante vie percorribili, una forma corretta all'efficienza della pubblica amministrazione. In questo senso il rapporto tra servizi e spese pubbliche, entrate fiscali, utenti e cittadini, riguarda il bilancio pubblico indirizzato dalle scelte politiche, deve essere interpretato attraverso gli indicatori economici e altri parametri quali la solidarietà, la giustizia sociale, la redistribuzione delle risorse. Esso è *buon governo* e pertanto comprende l'urbanistica, proprio per salvaguardarne la capacità di programmazione e di attuazione. La formazione del bilancio preventivo, il controllo a consultivo e la sua corrispondenza con il programma politico in un Stato di diritto democratico e pluralistico, come quello italiano per l'appunto, fornisce il criterio per interpretare obiettivi e politiche (dichiarate e attuate), politiche locali e politiche statali e per discutere concretamente le relazioni tra Stato, attività economiche, poteri locali e cittadini, cioè per discutere della pubblica amministrazione.

I principi teorici della democrazia si scontrano con le evidenti difficoltà della prassi, ove il conflitto sociale si trasforma nei conflitti tra interessi generali, interessi sociali e interessi particolari, conflitti resi ancora più complicati dal processo in atto di revisione del diritto pubblico. Le pubbliche amministrazioni, più frequentemente di quanto ci si aspetterebbe, paiono invece agire in conflitto, come se non esistesse un interesse generale, apparentemente così facile da definire. L'unica spiegazione razionale consiste nella difficoltà di accordo sugli "interessi generali", per quanto esso sia essenziale. La condivisione degli interessi generali tra più uffici e più enti di governo diviene la condizione senza la quale appaiono impossibili sia ogni ammodernamento, sia l'eliminazione dei rapporti gerarchici. L'obiettivo di formalizzare nuovi concetti di cooperazione per superare visioni vecchie di contrapposizioni, richiede, infatti, un ulteriore banco di prova: la capacità di combinare poteri pubblici e poteri privati, portandoli su un piano di parità e di legittimazione reciproca. Non è un caso che il tema della *governance* sia stato analizzato più di trent'anni fa, in occasione del passaggio dalla Comunità Economica Europea all'Unione Europea, ove si poneva la necessità di organizzare un sistema decisio-

nale fondato su strategie comuni e condivise, da attuare nei singoli Stati rafforzando una reciproca capacità di coordinamento operativo.

3.6.3.1. Riflessioni italiane sulla governance

Per farsi un'idea della difficoltà della *governance*, è utile e significativo esaminare il caso della pianificazione territoriale e sovracomunale in Italia, dove, nonostante quell'apparato legislativo messo a punto con la codificazione del 1942, la disciplina di settore non è stata adottata in stretta coerenza con i principi generali oppure, pur essendo ratificata, non è stata applicata.

Con l'unificazione amministrativa introdotta dall'Unità Nazionale, il governo urbanistico era rimasto ancora confinato nei singoli episodi urbani, risolvendo i primi fenomeni di conurbazione con l'accorpamento. Con la "Legge Urbanistica" del 1942 si introdussero i nuovi istituti di pianificazione di area vasta (i piani territoriali e i piani regolatori generali intercomunali), senza che si trovassero accordi per applicarli. La lezione che emerge dallo scontro tra principi generali della legislazione e impedimenti nelle applicazioni non è riducibile ad una semplice anomalia locale italiana, ma assume un valore paradigmatico generale.

I punti chiave di riferimento sono due. Il primo punto chiave è nella Costituzione della Repubblica Italiana del 1948, con cui si avviava l'istituzione delle Regioni. Con gli articoli 114, 115 e 116 l'amministrazione del territorio della Repubblica è ripartita tra Regioni, Province e Comuni, ma solo ad alcune (Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta) si attribuivano forme giuridiche e particolari di autonomia. Più o meno tempestivamente seguì l'istituzione di Regioni a statuto speciale[183].

Il secondo punto chiave è nella "Legge Urbanistica" n. 1150 del 1942: in essa si istituivano nell'articolo 5 i piani territoriali di coordinamento da parte del Ministero dei Lavori Pubblici d'intesa con le altre amministrazioni interessate «allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale» e nell'articolo 12 i piani regolatori generali intercomunali da predisporre, dietro sollecitazione dello stesso Ministero o di un'amministrazione locale, a cura di un solo ente locale «quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosce opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi»[184]. Nei due articoli citati erano indicati in linea di massima i contenuti dei piani. Nell'articolo 6 si definiva la durata indeterminata del piano territoriale e l'obbligo dei comuni soggetti a tale piano di uniformarsi ad esso.

[183] Per Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta nel 1948; per Friuli Venezia Giulia nel 1963.

[184] Legge dello Stato, "Legge Urbanistica", 17 agosto 1942, n.1150, in *Gazzetta ufficiale* 16 ottobre 1942, n.244.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, ben dieci anni dopo nel 1952, pubblicò la *Metodologia per la redazione dei piani territoriali di coordinamento*, ma la promozione dei piani territoriali attraverso i Provveditorati Regionali alle Opere Pubbliche non portò alcun risultato. Le rare proposte furono occasione di dibattiti, ma non nelle sedi politiche per l'adozione. Furono istituiti Comitati di Studio per i Piani Regionali nel 1959, furono istituiti i CRPE Comitati Regionali per la Programmazione Economica nel 1965, furono istituite le Regioni a statuto ordinario nel 1970, secondo quanto previsto dalla Costituzione, infine, ormai nel 1972, si approvò la delega dei poteri urbanistici alle Regioni, ma i decreti attuativi richiesero ancora qualche anno.

In conseguenza di questa nuova fase amministrativa, nelle Regioni furono predisposte specifiche leggi urbanistiche, talvolta accompagnate da suddivisioni sistematiche del territorio in comprensori: la Regione Lombardia, precocemente rispetto ad altre Regioni, predispose nel 1975, per esempio, la *Legge urbanistica* n. 51 e la *Legge sui comprensori* n. 52, senza risultati pratici[185]. Per le Regioni a statuto speciale, ad esclusione della Valle d'Aosta che aveva una particolare norma nello statuto, si formò una singolare situazione di inferiorità, non potendo usufruire delle leggi ordinarie e avendo ricevuto deleghe di potere in un minor numero di settori d'intervento[186]. Solo dopo il 1975 tale contraddizione sembrò diventare oggetto di discussioni e decisioni, ma la contrapposizione tra comprensori province e aree metropolitane proseguì tra l'indifferenza generale in una lenta agonia della pianificazione territoriale. Nel 1990 furono riconosciute con legge nazionale le aree metropolitane, ma non la loro definizione amministrativa e operativa, né tantomeno le Regioni hanno successivamente provveduto a quanto loro competeva, cioè ad emanare i necessari criteri operativi. Il testo della legge resta dunque soltanto una generica volontà:

> «aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.»[187]

La mancata definizione nei fatti di area metropolitana comporta la conseguente impossibilità di qualsiasi accordo sul governo territoriale di aree vaste, indipen-

---

[185] Tali leggi sono state abrogate e sostituite nel 2005 dalla "Legge per il governo del territorio", 11 marzo 2005 n.12 in *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia*, n.11, 1° supplemento ordinario, 16 marzo 2005, modificata e integrata nel 2006.

[186] Sul caso italiano: INU, VI Congresso, Torino ottobre 1956, La pianificazione intercomunale, INU, Roma, 1957; G. Campos Venuti 1967; M. Allione 1977 (1976).

[187] Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle Autonomie locali", art. 17.

dentemente dall'essere reti gerarchiche o non gerarchiche, giovando soltanto al mantenimento di poteri legittimi e occulti preesistenti. Negli anni successivi le questioni interrelate di aree metropolitana, di piano intercomunale e di area vasta si accompagnarono sempre con l'incapacità di esprimere strategie generali condivise e visioni generali, con la strenua difesa dei poteri locali e con la *voluta* debolezza dei governi regionali e provinciali, che si esprime nelle difficoltà o inefficienza della pianificazione territoriale, e spesso contrapposta a piani comunali non confrontabili senza risorse corrispondenti alle competenze.

Dopo sessant'anni di "Legge Urbanistica", arricchita da numerosi leggi regionali e da successive leggi nazionali, nel 2002 fu sospesa l'istituzione dei comprensori, ma senza contropartita: la contrapposizione tra la formazione di un nuovo ente di governo con delega di poteri o la delega di poteri all'ente esistente (la provincia) ha frenato anche le aree metropolitane, rivelando come i conflitti tra poteri e le disomogeneità politiche siano assai più forti delle esigenze di governo del territorio.

In considerazione dei risultati raggiunti finora, in cui la *governance* funziona, anche se parzialmente, solo nelle Regioni in cui la partecipazione democratica di minoranze e maggioranze al governo territoriale permetteva di raggiungere accordi anche sulle questioni territoriali, non pare corretto ritenere che questi siano i sintomi di incapacità politica, di inefficienza dello Stato, di paralisi burocratica o di arretratezza della cultura urbanistica, come potrebbe apparire in approcci semplicistici. La questione della pianificazione territoriale denota uno scontro di interessi e, allo stesso tempo, la necessità conseguente di affrontare la congiuntura politica e quella economica per smorzare gli scontri tra livelli di potere "occulti", animati da obiettivi particolari, poteri resi ancora più forti dalle scarse risorse degli enti pubblici.

Il vero nodo irrisolto nella questione del governo di area vasta in Italia è consistito nella scarsa condivisione di atti politici tra diversi livelli di governo, sia che fossero organizzati gerarchicamente, sia che si costituissero in reti non gerarchiche. Di fatto, solo con l'attenzione rivolta a queste premesse, è possibile comprendere perché è stato fatto così poco per una questione così rilevante per la democrazia e per il rapporto con i cittadini e perché l'Unione Europea discute sul codice etico dei politici eletti e richiama i principi di sussidiarietà.

In effetti, la situazione italiana non può essere spiegata solo dalle inadeguate risorse economiche, dalla scarsità di personale e dal livello della sua preparazione professionale o della sua retribuzione, anche se queste possono essere chiamate concause nel diminuire la capacità di governo dell'ente locale. Possono essere individuate altre cause concomitanti come l'evasione fiscale, o alcuni aspetti di inefficienza o di scarsa qualità delle attrezzature sociali, ma il vero impedimento pare essere l'autonomia assoluta e sovrana sul territorio da parte degli enti locali. L'elogio dell'autonomia locale, della città come *polis* luogo della politica per ec-

cellenza, non pare essere più generalizzabile e sostenibile a priori. Piuttosto tutto questo dovrebbe spingere ad indagare dal punto di vista del consumo di suolo e degli impatti ambientali ciò che finora è stato assunto come necessità: l'accentuazione del valore economico del suolo attraverso l'implicito rinvio alla rendita, l'enfasi sul *marketing* territoriale, lo stimolo alla vendita dei patrimoni pubblici per l'autofinanziamento degli enti locali, l'ampliamento delle aree edificabili, l'incremento delle tassazioni locali, la riduzione delle risorse centrali e regionali per le opere pubbliche locali.

Queste sinora sono state le difficoltà italiane della *governance*, ma la questione non è soltanto italiana e coinvolge le scelte tra politiche tese al rafforzamento del liberismo e al conseguente arretramento dello Stato e politiche capaci di puntare alla riduzione degli impatti ambientali e sociali attraverso l'ammodernamento delle funzioni dello Stato e alla fondazione di nuovi valori etici e principi operativi. Anche se è giusto ricordare l'esigenza di professionalità nella guida delle pubbliche amministrazioni sia dal punto di vista tecnico, sia da quello politico, bisogna affrontare la questione nuovamente dal principio, per inquadrare le azioni locali in una visione internazionale, per comprendere i rapporti tra comunità internazionali e governi statali, per ridefinire il ruolo delle autonomie locali e quello dei gruppi che espongono interessi sociali.

3.7. Consapevolezza dell'urbanistica: dal fatto al diritto

Nella descrizione e nell'interpretazione dell'intervento dell'uomo sul territorio i geografi hanno avuto la necessità di fornire in premessa una chiara distinzione tra villaggio, paese e città, con risultati non sempre omogenei. La necessità di classificare richiedeva una precisa definizione di città, ma questa era sottoposta a dinamiche non abituali per l'accelerazione continua della fuga dalle campagne, per gli impatti dei processi d'industrializzazione e di quelli successivi di terziarizzazione. La rapidità delle trasformazioni, l'esigenza di salubrità, le potenzialità delle nuove tecnologie di trasporto influivano sulla crescita tumultuosa delle città e sulla riorganizzazione territoriale, sollecitando una rifondazione dell'urbanistica.

In questo senso si spiega la progressiva accumulazione di documentazione urbanistica tra Ottocento e Novecento: analisi, piani e interventi non sono più dettati su base discrezionale da autorità locali, ma gradualmente sono imposti da legislazioni nazionali. Il campo di applicazione si dilatò progressivamente dai regolamenti edilizi e dai piani di allineamento stradale ai piani di ampliamento, di ristrutturazione e di espansione, fino a comprendere tutto il suolo interno ai confini comunali. In diversi sistemi politici si svolse una vasta gamma di sperimentazioni per il governo del territorio, arricchite da studi e trattazioni teoriche. Una simile messe di documenti può essere utilizzata non per ricostruire la storia dell'urbanistica moderna, che richiederebbe una lettura sinottica dei documenti, ma per descrivere il valore che hanno avuto gli scritti -più importanti quasi delle applicazioni- nel diffondere una certa coscienza disciplinare e nel sintetizzare l'originalità dei contributi. Tuttavia, il campo d'indagine risulterebbe ancora troppo vasto, se non si utilizzassero criteri selettivi per individuare i filoni culturali più significativi, evitando da una parte l'estrema semplificazione della ricerca del documento o dell'anno da cui far iniziare emblematicamente l'urbanistica moderna e dall'altra parte evidenziando due aspetti legati più o meno direttamente all'urbanesimo, il primo relativo al rapporto tra individuo e società e tra città e territorio, come si può vedere nella contrapposizione tra città e campagna, e il secondo relativo all'organizzazione territoriale nel suo complesso, nel sue essere composta da reti di città, di risorse naturali, di territori coltivati, il tutto connesso da reti tecnologiche diffuse.

Se precedentemente sono state sinteticamente richiamate alcune analisi sul dualismo tra città e campagna e sulla questione agraria, ora si accenna il punto di vista disciplinare su quei temi non tanto rileggendo l'utopismo dell'Ottocento, quanto le valutazioni 'urbanistiche' sulla prosecuzione di quelle

tendenze ancora nel Novecento. Ashworth, per esempio, così descriveva la situazione inglese:

> «Nel primo Novecento, infatti, la gente continuava ancora ad affluire massiccia nella città, non per subentrare a cittadini morti prematuramente, ma semplicemente perché la vita in città, pur con tutti i suoi inconvenienti, era diventata ormai assai più tollerabile della vita in campagna.»[188]

Si riferisce agli stessi anni delle proposte di Howard, che nascevano in condizioni tutt'altro che idilliache, tanto che la qualificazione "tollerabile" per la vita in città e in campagna suona più che altro come una britannica sottovalutazione. Per il termine "tollerabile" bisogna rileggere le liste di Howard sui fattori positivi e negativi della città, della campagna e della città-giardino, le tre calamite che sostenevano la mobilità demografica, liste che includevano temi socialmente rilevanti e, come tali, comunemente avvertiti.

Nello schema delle tre calamite, l'aspetto grafico costruisce una gerarchia di valori tra fattori igienici, sociali, ricreativi ed estetici, tra cui emergono nell'anello esterno tre coppie di concetti (Figura 69). La prima coppia, riferita alla città esistente, confronta l'*esclusione della natura* con la *disponibilità di opportunità sociali*. La seconda coppia, riferita alla campagna, contrappone la *mancanza di socialità* alla *presenza dell'ambiente naturale*. La terza coppia, riferita alla città-giardino, combina la *libertà* con la *cooperazione*. I rapporti umani appaiono in primo piano, mentre, concettualmente, gli aspetti fisici e ambientali quali *case e giardini soleggiati*, *assenza di inquinamento e di aree degradate* sono conseguenti di un ordine sociale, ottenuto dall'urbanistica e dall'architettura, in questo non dissimile dall'utopismo socialista. In Howard sono implicite due condizioni, anzi tre: una visione locale generata dalla commercializzazione del prodotto "città-giardino", una presunzione di risorse naturali sufficienti a contenere la domanda di crescita della città industriale, la libertà dell'individuo di decidere il proprio destino, al centro sta la domanda «THE PEOPLE - Where will they go? »). Fatte queste premesse, sarebbe quanto mai opportuno prendere spunto dallo schema delle tre calamite per discuterne i contenuti rispetto sia ai principi generali e agli obiettivi dell'urbanistica, sia a quanto concretamente realizzato nelle città dei paesi industrializzati o in quelli in via di sviluppo. Nella costruzione delle città nel Novecento in alcuni casi si è ridotto l'inquinamento, in altri, e più frequenti, lo si è aumentato; in tutti i casi le città si sono ingrandite fino a rendere normale il modello di vita delle metropoli e megalopoli. La città-giardino è rimasta un modello solo per pochi quartieri e molto resta ancora da fare per affrontare temi generali e teorici sulle funzioni dell'urbanistica e sul ruolo delle autorità locali.

---

[188] Ashworth 1974 (1954), p. 233.

L’economia della città non poteva, né può più essere contenuta al proprio interno o rivolta ad un territorio limitato: l’espansione produttiva, lo sviluppo dei sistemi di comunicazione e dei mezzi di trasporto, l’abolizione progressiva dei dazi dilatarono rafforzandoli i sistemi urbani.

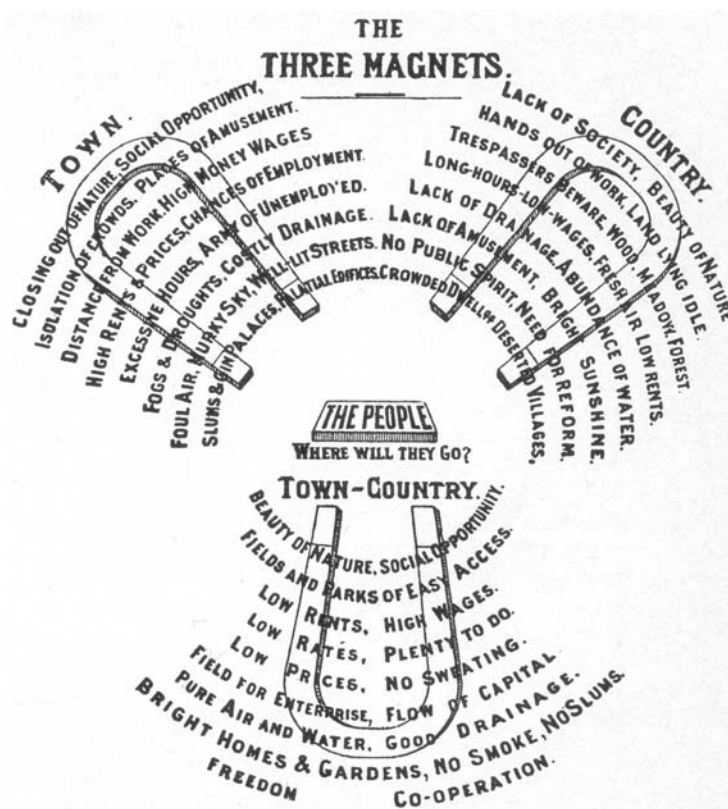



Figura 69: Howard 1898. Le tre calamite e i vantaggi della città-giardino (Fonte: Purdom 1949).

Carenza di abitazioni e situazioni malsane hanno marcato la questione delle abitazioni, nell’Ottocento considerata come una delle massime criticità, ma che sulla fine del Novecento nei paesi sviluppati *pareva* essere ormai in secondo piano, ritenendo che le leggi igieniche ed urbanistiche, le sovvenzioni all’edilizia pubblica e alle persone e, aspetto non marginale, le radicali operazioni di rinnovo urbano ne avessero eliminato per sempre gli aspetti più drammatici.

L’urbanesimo non determinò solo la crescita demografica di singole città, ma ebbe riflessi territoriali fino allora mai sperimentati, trasformando radicalmente luoghi, regioni e nazioni. L’urbanesimo, sostenuto dalle innovazioni nei

trasporti, fece mutare di continuo il significato geopolitico di *vicino* e di *lontano*, riflettendo le nuove condizioni economiche su tutta l'organizzazione territoriale e quindi anche necessariamente sulla predisposizione unificata di strutture amministrative adeguate, di piani e programmi di sviluppo, di strumenti di controllo senza i quali ampliamenti di città e costruzione di infrastrutture sarebbero state oggetto di troppe discrezionalità.

L'immagine di una rete, la cui trama è costituita dalle infrastrutture e i cui nodi sono le città, si fa sempre più evidente nell'organizzazione economica e sociale. La città non è più una città isolata, ma un sistema di città che regge la nazione; le nazioni sono parti di un sistema più ampio che interagisce attraverso relazioni in continua mutazione. Un'osservazione più attenta permette però di cogliere la sovrapposizione di numerosi reticoli con nodi e con infrastrutture non rigidamente o gerarchicamente collegati, anche se reciprocamente funzionali. Questo insieme di opere di connessione e di strutture urbane, tanto più forte quanto più elastico, è capace di sopportare carichi evitando fratture improvvise e costituisce l'armatura dell'organizzazione territoriale. La competitività e la concorrenza, la capacità di accumulazione e la ripartizione sul territorio dei livelli di governo agiscono come forze capaci di orientare e modificare lo sviluppo urbano. Dove concorrevano particolari ragioni per rendere l'armatura urbana più solidale, si manifestavano le influenze reciproche tra le città: l'espansione demografica ed economica non si concentrava allora su di un unico polo, ma si ripartiva facendo crescere quasi insieme e parallelamente le città.

Il consolidamento della disciplina si coglie negli studi comparati e negli approfondimenti storici, indotti dall'esigenza di comprendere in un'unica visione l'urbanistica e la storia dell'urbanistica. Attraverso l'urbanesimo si aprono, quindi, altri orizzonti di discussione sul significato delle città e sulle origini e trasformazioni delle città, non mero fatto fisico, ma centro di complesse organizzazioni sociali. Nel riunificare i diversi temi in un unico orizzonte culturale si trova la spinta per riflettere nuovamente su altri studi, come per esempio quelli di Max Weber sulla città e quelli di Hannah Arendt sulla politica, necessari per trovare solide basi alla cultura urbanistica.

Il passaggio dell'urbanistica dal fatto al diritto è ottenuto sotto la pressione di una pluralità eterogenea di indagini, di interessi e di sensibilità: studi storici sull'architettura e sulle città, analisi sull'origine dello Stato moderno, ricerche sulle nuove dimensioni e sulle criticità indotte dall'urbanesimo, sulle trasformazioni sociali nelle metropoli, valutazioni sui risultati della pianificazione. Senza dubbio fu proprio la convergenza dei diversi punti di vista a promuovere l'ammodernamento legislativo, anche se ancora molto si deve fare perché le potenzialità di questo insieme di risorse possa essere sfruttato pienamente.

In quest'ultima sezione dei fondamenti si propongono alcuni contributi per marcare le specificità disciplinari senza seguire una sequenza cronologica,

quanto di capacità nel valorizzare gli aspetti conoscitivi, di operare confronti e di riconoscere città e territorio per il loro appartenere al patrimonio culturale e non solo per la disponibilità di abitazioni, l'igienicità, la salubrità, i trasporti, la dimensione oppure la forma urbana. Troppo spesso questi aspetti sono stati visti nella loro dimensione settoriale e specialistica, magari lasciando a margine i trasporti, nonostante gli impatti sull'economia, sull'accessibilità, sul consumo energetico e di suolo, sulla salute, magari sopravvalutando la forma urbana nelle discussioni e nelle ricerche, perché visibile. A questo hanno contribuito due cambiamenti culturali. Il primo cambiamento è stato introdotto con l'estensione del concetto di paesaggio alla città, che ha sensibilizzato la percezione degli spazi urbani nella loro integrità e che, soprattutto, ha influito nella costruzione della città moderna. Il secondo cambiamento, indirettamente connesso al primo, è stato indotto non tanto dalle ricerche formali sulla progettazione urbana, quanto dagli approfondimenti sul significato di paesaggio, che hanno spinto l'attenzione oltre i confini del costruito, superando così quel *vuoto*, quello spazio negativo limitrofo alla città, confondendo la povertà da cui la popolazione fuggiva con il territorio abbandonato. All'abbandono dei terreni agricoli, ortofrutticoli e boschivi attorno alla città, così preziosi per l'approvvigionamento urbano e per i sistemi ambientali, l'azzonamento e le norme dei piani regolatori non sarebbero stati capaci di operare altre classificazioni se non quelle della valorizzazione tramite l'edificabilità.

I grandi fenomeni di trasformazione sociale e territoriale, che avevano accompagnato l'affermazione della borghesia, erano ancora in atto con profonde differenze locali nei primi decenni del Novecento: in paesi come l'Italia, superate le vecchie barriere, le attività produttive e commerciali sviluppate a livello nazionale richiedevano ancora massicci investimenti per essere integrate; in altri paesi, dove l'industrializzazione era già avanzata, l'assetto territoriale si predisponeva in funzione internazionale. Al centro degli interessi degli investimenti erano rimasti quasi unicamente l'espansione delle città e delle vie di comunicazione per incrementare l'industria e il commercio. Mentre nelle città i grandi problemi riguardavano la questione sociale e gli scioperi degli operai, nelle campagne persistevano strascichi del diritto feudale e sembravano addirittura secondarie le opere necessarie per lo sviluppo della produzione agro-alimentare.

Questo è il quadro conoscitivo a cui riferire i contributi alla formazione disciplinare dell'urbanistica e le applicazione del Novecento hanno dimostrato inequivocabilmente quanto fosse riduttivo limitare gli interessi della pianificazione alla situazione locale o alla questione abitativa, senza prendere atto dei cambiamenti territoriali e della formazione di sistemi di relazioni forti internazionali, capaci di dirigere gli sviluppi locali. Per quanto fosse evidente la singolarità del fatto urbano e l'impossibilità di individuare nella crescita urbana tendenze naturali e monodimensionali, è rimasta sempre forte la pretesa di ra-

zionalizzare la crescita attraverso tipologie essenzialmente formali: dalla città-giardino e dalla città lineare fino agli schemi più vari, stellari, tentacolari, galattici, a mano aperta, a turbina. Ogni schema, sia ben chiaro, aveva ben poca utilità per spiegarne i criteri dello sviluppo o per pianificare, ma conteneva una forte suggestione. L'unico metro su cui impostare la pianificazione non può eludere criticità, progettualità e disponibilità di risorse in funzione della popolazione che vive e lavora, delle attività produttive e direzionali, degli impatti ambientali e delle identità, capaci di rendere solidali cittadini e territorio. L'analisi dimostra invariabilmente l'intreccio di ciascun elemento con tutti gli altri e la necessità di controllare ogni soluzione di settore all'interno dei vincoli e delle condizioni generali, con cui le società si danno un governo.

In tutti questi anni è cambiata anche la sensibilità delle popolazioni e degli studiosi verso gli aspetti territoriali e verso quelli ambientali, questo è il contesto in cui deve prendere vita il *linguaggio* della disciplina. In ecologia e in urbanistica sono stati affrontati argomenti di interesse reciproco, ma soprattutto dai fondamenti emerge che certi temi sono stati affrontati da tempo, che talvolta la loro impostazione è ancora attuale e significativa, ma che ciononostante resistono tuttora grandi difficoltà nel farne un patrimonio comune di conoscenza.

Il passaggio dal fatto al diritto dell'urbanistica è graduale, segue i cambiamenti dello Stato e dei suoi rapporti con i cittadini, attraverso la potente rappresentanza dei comuni. Le pubbliche amministrazioni sono sollecitate su più fronti: devono trovare risposte alla domanda abitativa e ambientale, devono ammodernare la forma, la struttura urbana, l'organizzazione territoriale e nello stesso tempo devono governare la propria organizzazione interna.

3.7.1. Questione della casa, questione urbana e questione ambientale

La rivoluzione industriale comportò il riconoscimento dell'esistenza di una questione della casa, inglobando le discussioni sulle speculazioni nell'espansione edilizia in una visione più generale: la questione della casa come uno dei sintomi di una questione politica generale dei rapporti di dominio sociale. Emigrazioni e urbanesimo furono intrinsecamente legati alla questione agraria, già da tempo emersa nella sua piena drammaticità sociale nei paesi europei[189]. La questione agraria tra Settecento e Ottocento, per quanto interpretata come effetto delle innovazioni nelle colture agricole e dello sgretolamento sociale, derivato dalla dissoluzione del feudalesimo, non si risolve definitivamente

---

[189] Si rimanda ai testi di Sereni, Insolera, Engels e Campos Venuti, riportati in "Testimonianze e documenti" nelle sezioni "6.2 Dalle terre comuni alla proprietà privata: il rapporto tra organizzazione territoriale e organizzazione sociale" e "6.3 Rendita fondiaria agricola e urbana".

né allora nei paesi europei, né ora nel pianeta, dove si ripresenta alimentata da altre cause, tra cui non ultime le conflittualità tra nord e sud del mondo.

Nell'Ottocento a fronte della rapidità delle trasformazioni e della potenza tecnologica dell'industrializzazione, aumentò la consapevolezza degli squilibri tra la concentrazione di ricchezza e l'estensione della povertà. Secondo le diverse impostazioni politiche, sociali e religiose la questione agraria e la questione urbana posero con evidenza domande politiche e furono oggetto di approfondimenti, sia con ipotesi teoriche, sia con interventi volontaristici, politici od amministrativi. In quel contesto furono avviate le diverse analisi sui rapporti di forza tra gli Stati, sui processi sociali ed economici di formazione delle città, sulle trasformazioni delle proprietà, sul prezzo del grano, sulla rendita fondiaria agricola assoluta e differenziale, sulla rendita urbana ed edilizia, sui processi di differenziazione sociale delle città. Da quegli studi si comprese la necessità di inquadrare le città nelle particolari condizioni politiche ed economiche, senza ignorare le relazioni tra le modalità di formazione e di fruizione dei territori e le trasformazioni sociali e ambientali. Le indagini sulla funzione dell'urbanistica, antica e moderna, sul suo essere strumento operativo delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, sul suo poter essere strumento per costruire in senso moderno la città come luogo della politica, come caposaldo di valori pubblici e culturali, fondato per rispondere alle esigenze sociali, possono dare contributi fondamentali, come in effetti li diedero nel passato. Furono gli studi sulle origini della città, infatti, che tra Ottocento e Novecento portarono Fustel de Coulanges a studiare la *polis* greca per riconoscerne la matrice e per denunciarne l'improponibilità come modello; furono ancora quegli studi che guidarono Sombart ad interpretare la città come espressione economica e che indussero Max Weber ad indagare le questione agraria per poi spostarsi alla formulazione di un'impostazione teorica di carattere generale per l'analisi dei fattori originali delle città. Furono le ricerche e le interpretazioni teoriche avviate da Max Weber che permisero di riconoscere la legittimazione dei poteri a base della convivenza in una comunità. Si configurano come una linea di ricerca ancora attuale, suffragata però da documenti allora indisponibili, per individuare e interpretare i caratteri originali della città moderna.

Attraverso l'arricchimento documentale diviene possibile sia sviluppare ipotesi e teorie, sia dare un senso politico forte ai concetti di pluralismo, di integrazione, di condivisione di valori per la formazione di identità collettive. Nella lettura degli intrecci tra questione agraria e questione della casa Max Weber colse sia la somiglianza tra la situazione sociale in Prussia e quanto accadeva o sarebbe accaduto in altri paesi, sia la necessità di “cambiamenti generali” per migliorare le condizioni di vita dei poveri nelle città e nelle campagne. In questo la sua visione della politica è più che mai attuale. Come le proteste non si fondavano sul peggioramento delle condizioni sociali rispetto a inesistenti e

precedenti condizioni idilliache della campagna, quanto nella percezione collettiva del malessere, considerato ormai inaccettabile, così la prospettiva del giudizio si fonda su un'analisi corretta degli squilibri. Dunque, non solo bisogna rendersi conto che quelle condizioni di malessere resero "tollerabile" il miraggio della città, poiché lì si concentravano gli investimenti e le possibilità di salari, ma anche che se da una parte le miserevoli condizioni di vita non potevano più essere considerate come parte essenziale dell'industrializzazione, dall'altra non si potevano nemmeno interpretare come un semplice primo sacrificio verso l'affrancamento dalla povertà. Quelle condizioni di mera sopravvivenza erano il massimo della concessione che quel potere politico alla base dell'industrializzazione era disposto a concedere. Max Weber sottolineò che questione agraria e questione della casa non erano espressione del dualismo città-campagna, quanto impatti di processi economici e politici generali, che si svolgevano in sinergia nelle città e nelle campagna.

Le tesi di Max Weber furono confinate a rappresentare solo una delle possibili interpretazioni, non divennero coscienza sociale, e gli scontri politici furono giocati proprio sulle diverse interpretazioni delle cause della questione abitativa e della povertà, tra chi credeva alle responsabilità individuali dei poveri nell'*abbrutimento*, chi predicava regole morali, chi promuoveva beneficenze, chi riconosceva il dominio di poteri più o meno legittimi alla base delle città, chi rivendicava la responsabilità della politica.

Un ulteriore passo per comprendere il significato di tollerabilità deve essere fatto nello specifico della disciplina, attraverso la Bauhaus, gli esempi delle abitazioni di Dessau o della Siemensstadt a Berlino, unendo alla questione delle abitazioni, l'impegno politico e la ricerca di soluzioni economicamente sostenibili: il prototipo Sietö IV del 1928 di Walter Gropius con 57 mq di superficie su due piani e le case a ballatoio di Hannes Meyer con 18 appartamenti dotati, però, di giardino, sala giochi e lavanderia condominiali (Figura 70). Solo attraverso l'esame delle condizioni abitative di allora e del rapporto tra costi di costruzione e risorse pubbliche è possibile ricostruire una prospettiva storica di maggior rigore e comprendere sia l'esigenza dell'edilizia pubblica, sia la ricerca di standard edilizi minimi, "*existenz minimum*". Un simile esame non può trascurare l'importanza delle soluzioni urbanistiche, fondate su ampie dotazioni di verde e sulla separazione tra viabilità principale e locale, poiché proprio quelle scelte urbanistiche ancora ne reggono la vivibilità.

Con il passare del tempo cambiarono gli standard edilizi al crescere delle disponibilità economiche, si introdussero gli standard urbanistici, ma la questione delle abitazioni, rispetto alle *letture classiche*, assunse una nuova dimensione e divenne "questione urbana": occorrerà un secolo quasi per mettere in evidenza questa nuova dimensione dell'organizzazione territoriale. Su questo termine occorre brevemente precisare, ricordando che nel 1972 fu portato da Manuel Ca-

stells al culmine di un dibattito politico internazionale teso tra contestazioni e lotte urbane. Quel contesto segnava senz'altro una nuova dimensione rispetto alla situazione sociale dell'Ottocento, anche se molte riflessioni non ammodernavano l'inquadramento teorico. Le tesi di allora, già soggette ad autocritica, non trovarono particolare empatia con la politica, con i partiti e con la democrazia: prese il sopravvento la sfiducia nella politica e le stesse istanze sociali positive furono soppiantate e isterilite da altri mutamenti generali. L'analisi della "questione urbana" allora nasceva delle manifestazioni del Sessantotto, puntando alla connessione delle lotte sociali per una giustizia redistributiva nell'uso del territorio, tanto che le invocazioni alle assemblee pubbliche e l'esposizione dei manifesti richiama la democrazia diretta, nonostante reiterati tentativi di collegamento tra movimenti e istituzioni. Il riferimento a quelle esperienze, però, non esprime alcuna volontà di rilanciare o discutere o confutare quelle tesi e argomentazioni, quanto invece l'intenzione di riprendere quella specifica intuizione secondo cui la questione urbana si stava affermando in una dimensione inimmaginabile: l'espansione mondiale degli slum e delle occupazioni abusive di case e di suoli, a tutti gli effetti superano e attualizzano, nel senso della *generalità* del tema, l'originale questione ottocentesca delle abitazioni.

L'uso di quella terminologia in un altro senso riguarda la globalizzazione: una critica all'organizzazione territoriale implica il riconoscimento di una "questione urbana", anche se indipendente, o quanto meno non sempre accompagnata, dalle lotte sociali, anche se il contesto sociale è cambiato, esigendo nuove analisi ed interpretazioni. La questione della casa si è estesa alla qualità urbana e alle politiche distributive delle risorse: la casa come servizio e le attrezzature sociali come diffusione delle pari opportunità per tutta la popolazione: quanto valeva allora, ancora vale dopo tre decenni. La visione generale della politica conduce nella contemporaneità ad estendere la dimensione della questione urbana ben oltre la qualità dei servizi, unificandola con la "questione ambientale": qualità urbana e sostenibilità ambientale dovrebbero essere intimamente correlate in un unico contesto operativo, sostenuto dalla condivisione di nuovi valori culturali per l'uso del territorio.

Figura 70: Dessau sud. *In alto* **planimetria e casa di Hannes Meyer, 1928;** *al centro* **prototipo Sietö IV di Walter Gropius, 1928.** *In basso* **Quartiere Siemensstadt a Berlino planimetria e casa di Hugo Häring, 1930.**

In altre parole, attraverso la politica e la democrazia si pongono le fondamenta affinché la crescita degli enti locali e lo sviluppo sociale e culturale non siano mera crescita demografica ed edilizia: le fondamenta stanno nell'assegnare valori alla vita umana, alle risorse territoriali, alle coltivazioni e agli allevamenti biologici, ai boschi e alle foreste come parti di un patrimonio collettivo, ove patrimonio significa ricchezza e benessere, anche economico, ma non solo economico, né tanto meno finanziario.

Con questo passaggio dalla questione agraria alla questione della casa, da questa alla questione urbana ed alla questione ambientale si delineano quindi gli elementi cruciali non solo delle pubbliche amministrazioni, ma anche dello sviluppo scientifico. Contro i rischi indotti da interessi particolari e dall'accumulazione di capitali fondata su squilibri sociali, indipendentemente dal contesto ambientale, occorre avvalersi della consapevolezza politica per rifondare l'urbanistica.

Infatti, solo attraverso una visione scientifica adeguata si apre la possibilità di utilizzare le enormi potenzialità tecnologiche per rispondere alle sollecitazioni della modernità nell'organizzazione territoriale, supportati da un continuo ammodernamento delle capacità operative delle pubbliche amministrazioni e dal governo positivo dei rapporti con i capitali privati.

3.7.2. Modernità: tecnologie e forme urbane

Il rinnovo urbano e l'espansione delle città, brevemente la "costruzione della città", sin dagli inizi del Novecento è il manifesto della modernità, sostenuto con forza non solo da architetti e urbanisti con la prospezione delle potenzialità derivabili dalle tecnologie, ma anche nelle poetiche artistiche, che esaltano nella città il dinamismo a scapito dell'immobilismo del passato, come fece il futurismo (Figura 71). Nell'architettura e nell'urbanistica, senza accennare a tutte le diverse tappe e definizioni dall'architettura razionale all'architettura funzionale e all'architettura internazionale, tutte inglobate poi nel Movimento Moderno, si possono cogliere le diverse istanze politiche e formali nelle storie della Bauhaus, dall'istituzione nel 1919 a Weimar fino alla sua chiusura imposta dai nazisti nel 1933, e dei *Congrès Internationaux d'Architecture Moderne* (CIAM), promossi da Le Corbusier con il primo congresso a La Sarraz in Svizzera nel 1928 fino allo scioglimento nel 1956. Se per Gropius e i colleghi della Bauhaus l'impegno politico è essenziale, Le Corbusier sosterrà l'indipendenza dalla politica, e forse sarà questa la debolezza dei congressi a partire dalla famosa *Carta d'Atene* dibattuta nel 1933, mai condivisa e pubblicata in una prima versione da Le Corbusier solo nel 1941 in forma anonima, forse ancora sforzandosi di presentare una visione comune. In quella versione della *Carta d'Atene* Le Corbu-

sier proclamava le quattro funzioni chiave dell'urbanistica «abitare, lavorare, riposarsi (nelle ore libere), circolare», mettendo al centro dell'attenzione le esigenze individuali[190].

Con il Plan Voisin per Parigi, com'è noto, Le Corbusier proponeva una nuova città, identificabile con quella storica solo attraverso la conservazione di poche singolarità architettoniche:

> «Nella piana disseminata di edifici insignificanti, che s'estende verso Saint-Denis, lontano dalle testimonianze monumentali raccolte sulle rive della Senna, quattro grandi fatti architettonici domineranno un vasto spazio, a gloria d'una civiltà che, lungi dall'abdicare, ha saputo darsi una nuova linea di condotta.»[191]

Nella visione della modernità di Le Corbusier, pur incentrata sull'esaltazione dell'individuo, chi abitava e lavorava «nella piana disseminata di edifici insignificanti» non aveva possibilità di accedere alle decisioni, non aveva voce. Egli abitava la città, ma ne subiva le trasformazioni. Non esistevano per l'individuo spazi politici, né agorà, ma una macchina per abitare, che doveva soddisfare le esigenze fondamentali, una macchina creata dal progettista, a cui spettava inventare il territorio, scegliere le testimonianze del passato da conservare, progettare le nuove case (Figura 72 in basso). Il governo urbano è presieduto da un governo assoluto.

Le sue idee sono anche testimonianza di convinzioni e di pratiche consolidatesi nei rinnovi urbani, in cui il rapporto tra conservazione del passato e l'addizione di nuove architetture ancora doveva cercare conciliazioni, ma la sua capacità comunicativa mette in ombra gli aspetti collettivi e organizzativi della città, i ritmi produttivi industriali, le relazioni con la politica, una posizione che confermerà costantemente scrivendo della professione dell'urbanista ed esponendo in modo radicale il suo concetto di modernità, affascinato dalla potenzialità delle tecnologie.

---

[190] Le Corbusier 1960 (1941).

[191] Didascalia a commento della Figura 72, Le Corbusier 1965 (1946, 1963), p. 146.

Figura 71: *sopra a sinistra* **Umberto Boccioni La città che sale, 1911 (Fonte: Wikipedia);** *sopra a destra* **Antonio Sant'Elia 1914, *Chiesa* (Fonte: www.sant-elia.net);** *sotto a sinistra* **Eric Mendelsohn, Torre Einstein a Potsdam, 1919-1924;** *sotto a sinistra* **Walter Gropius, Bauhaus a Dessau, 1919-1925.**

Nell'introduzione a *Maniera di pensare l'urbanistica*, scritta tra il 1946 e il 1963, la sua visione del mondo vuole imporsi come sintesi incontestabile del movimento internazionale, rinviando a condizioni esterne ed oggettive:

> «Queste sono le condizioni scritte su una delle Tavole della legge dell'urbanistica contemporanea, i cui tre articoli sono l'aria pura, il sole, il verde. Ma l'altra Tavola ci ricorda che il ciclo solare è breve, e che le sue ventiquattr'ore governano fatalmente le attività dell'uomo, stabilendo il limite dei suoi spostamenti.»[192]

[192] Le Corbusier 1971 (1946, 1963), p. 8.

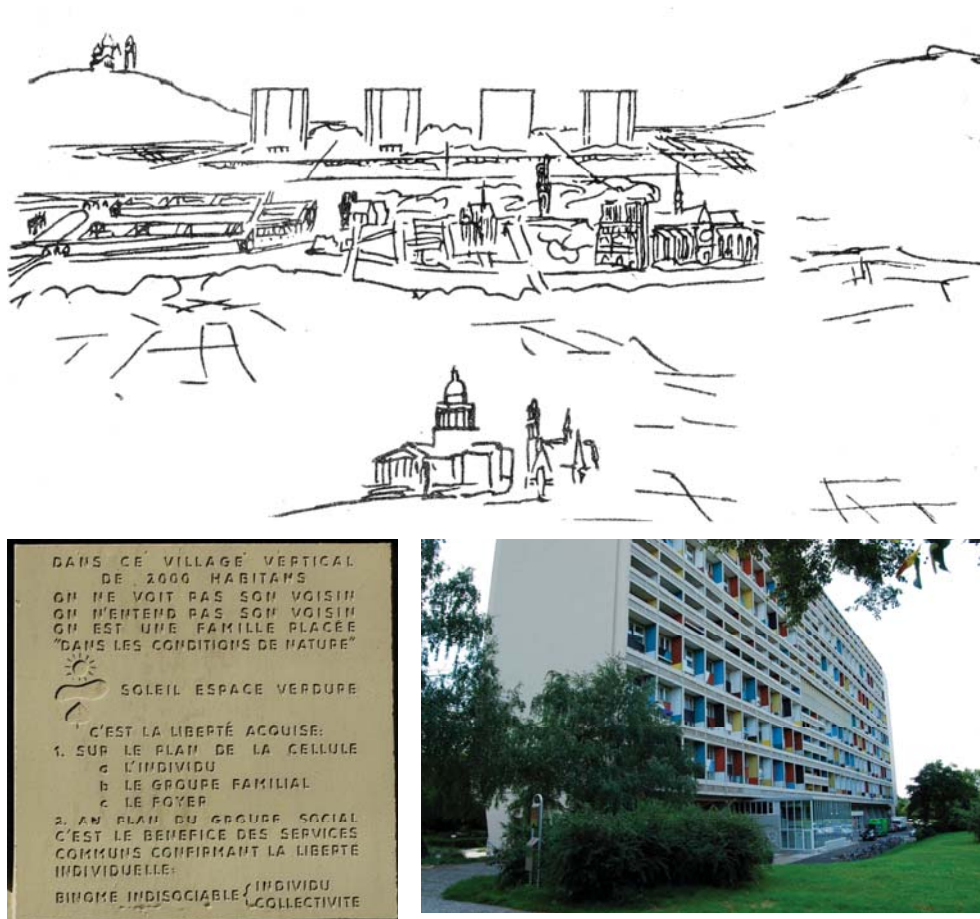



Figura 72: Le Corbusier, Tra Parigi e Saint-Denis (Fonte: Le Corbusier 1965 [1946, 1963], p. 146); Unité d'habitation a Berlino, 1956.

L'accenno, però, sembra andar ben oltre al contesto ambientale e alle leggi naturali, sottopone a una dura critica entrambe la «casetta unifamiliare ... la città-giardino» e si propone come guida per la combinazione tra alta densità e natura, da risolvere rispondendo all'urgenza di due appelli:

> «1. Un appello a tutte le risorse tecniche, per la formazione di un'attrezzatura adeguata al nuovo stadio raggiunto dall'umanità. (....) 2. Un appello alle energie

spirituali, ai valori che sono anzitutto umani, prima d'essere nazionali, regionali o locali.»[193]

Sono appelli alla tecnica, alle tecnologie, allo spirito e alla poesia; questi sono per Le Corbusier i valori universali necessari alla costruzione delle città moderne, che nella sua prosa visionaria si devono associare per combattere affarismi e scarsa professionalità.

L'entità della provocazione di Le Corbusier appare più evidente nel confronto con altre esperienze progettuali; le sue ipotesi non riguardavano l'espansione ma la sostituzione delle città storiche nel nome della pura architettura. I valori economici, impliciti, nelle aree centrali, avrebbero permesso l'operazione immobiliare in "perfetta trasparenza", mentre gli altri valori erano del tutto trascurabili. Le Corbusier si ispirava alle operazioni di rinnovo urbano, ma le amplificava con la forza dello sviluppo tecnologico, riconoscendo come valori del passato solo pochi monumenti eccezionali.

Nella *Unitè d'habitation* di Berlino costruita per la *INTERBAU Internationale Bauausstellung* del 1957, l'iscrizione nel cemento (Figura 72) recita:

> «In questo villaggio verticale / per 2000 abitanti / uno non vede il proprio vicino / uno non sente il proprio vicino / egli è soltanto una famiglia collocata / "nelle condizioni di natura" / sole spazio e verde / è la libertà conquistata: 1. sul piano della cellula a) l'individuo / b) il gruppo familiare / c) la casa / 2) sul piano sociale / è il beneficio dei servizi / comuni che garantisce la libertà individuale / binomio indissolubile / individuo / collettività.»

Nonostante tutto, trascorsi ormai sessant'anni dalla prima edizione della Carta d'Atene e cinquant'anni dalla INTERBAU, occorre prendere le distanze da quel *pensiero* e cercare altre fonti per la modernità, anche confrontandone le poetiche con le azioni delle pubbliche amministrazioni e con quanto altri architetti progettavano altrove, pur riallacciandosi al Movimento Moderno. Solo attraverso confronti è possibile valutare l'adeguatezza delle sue risposte alla questione urbana, esaminando per esempio le pratiche amministrative diffuse rintracciabili facilmente nelle trasformazioni di tante città tra Otto e Novecento, da Parigi a Firenze, da Napoli a Milano. Due progetti tratti da quest'ultima possono essere presi ad esempio di altre ipotesi per l'espansione o la trasformazione urbana.

Nel primo progetto, alle soglie della seconda guerra mondiale, Franco Albini, Ignazio Gardella, Giulio Minoletti, Giuseppe Pagano, Giancarlo Minolanti, Giangiacomo Predaval, Giovanni Romano proponevano l'espansione di Milano

---

[193] Le Corbusier 1971 (1946, 1963), p. 17.

a nord oltre l'area fieristica, utilizzano i canoni del Movimento Moderno per l'espansione urbana facendo convivere architettura e urbanistica (Figura 74). L'ubicazione dell'area di espansione è scelta come prosecuzione di quell'urbanizzazione avviata già da trent'anni su ben cento ettari con l'*Esposizione internazionale del Sempione* del 1906. La scelta urbanistica -lo sviluppo urbano lungo la direttrice della prima strada nel mondo dedicata solo ai veicoli a motore (l'Autostrada Milano Laghi del 1929 in Figura 73)- e la scelta architettonica -l'impianto razionalista- erano in piena sintonia con la cultura internazionale e con le innovazioni tecnologiche industriali, ma mantenendo la città storica e proiettandola nelle forme urbane del razionalismo.

Figura 73: L'autostrada Milano Laghi (Fonte: Gian Luca Lapini 2005).

Giuseppe De Finetti, nel secondo progetto per il rilancio di Milano dopo la seconda guerra mondiale, ridisegna una parte non distrutta del centro urbano tracciando una strada a più livelli. La collocazione a nord del Duomo e in asse con il transetto est ovest della Galleria Vittorio Emanuele è scelta strategicamente per rivendicarne la redditività economica (Figura 76). Le sue motivazioni si ricollegano alla Parigi di Haussmann, al bilancio economico degli sventramenti di Parigi, esposti dal punto di vista della pubblica amministrazione, senza peraltro discutere né dei termini sociali, né della qualità architettonica, né tantomeno delle relazioni tra borghesia e accumulazione di capitali tramite interventi finanziari (cioè "speculativi") sull'edificazione.

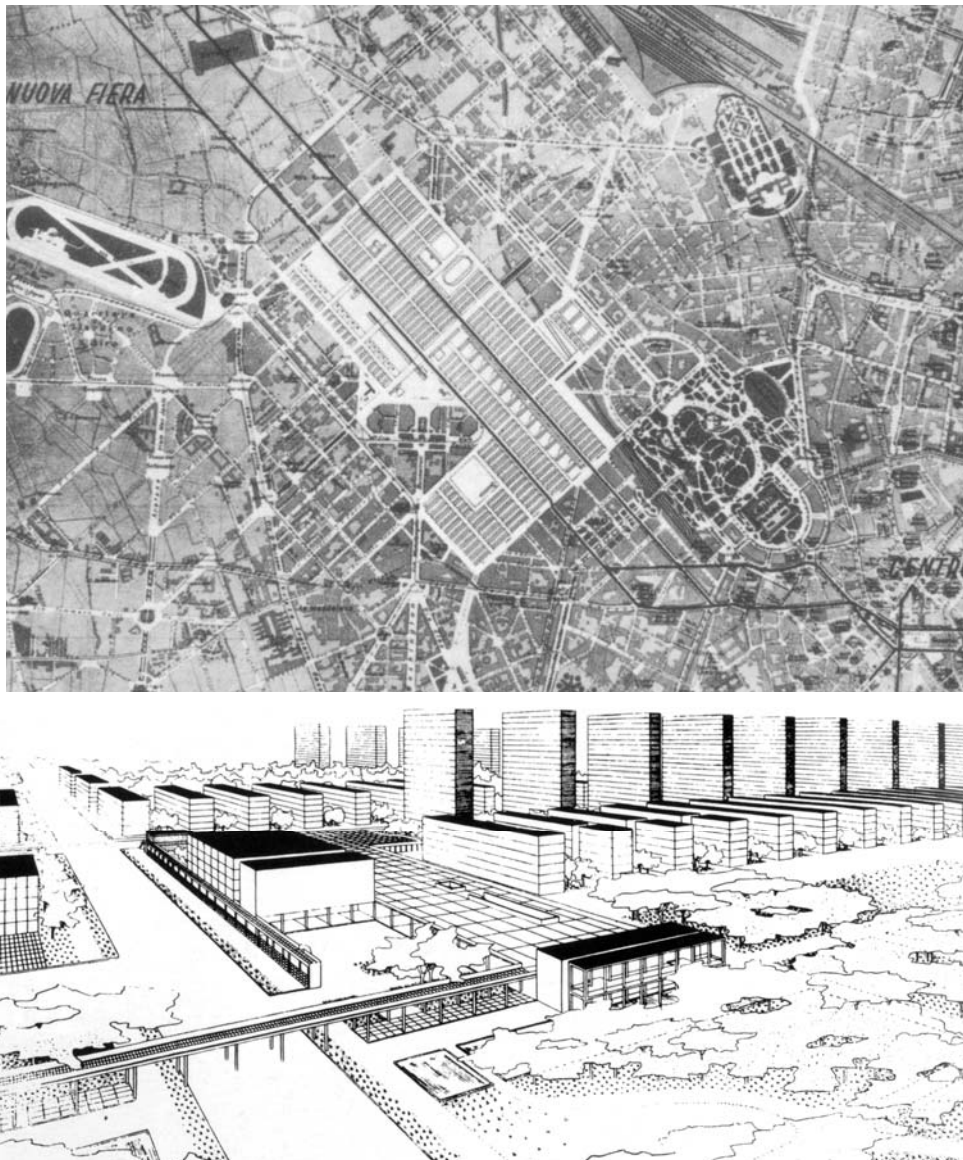



Figura 74: Milano 1938. Proposta di sviluppo della zona Fiera Sempione di Albini, Gardella, Minoletti, Pagano, Minolanti, Predaval, Romano (Fonte: Grandi Pracchi 1980, p. 196-197).

Nella pratica urbanistica, a Parigi infatti non si operava diversamente da altrove: l'attività di De Finetti a Milano è concreta testimonianza di quest'approccio professionale, esplicitato con le citazioni dei rinnovi urbani a Roma, Londra, Berlino e Parigi. De Finetti si sofferma in particolare su Haussmann per sottolineare l'abilità di approfittare di quella condizione speciale, l'amministrazione diretta del prefetto senza un sindaco[194], attraverso un «trucco contabile» con cui nascondere al prefetto le «rimanenze attive». Le rimanenze attive potevano così essere reinvestite nelle trasformazioni urbane. Il trucco contabile fu però scoperto alla fine della sua attività, quando i suoi successori, come sempre capita, dovettero far fronte a «grossi debiti a lunga scadenza». De Finetti studia la redditività delle trasformazioni non solo nei casi di altre città, ma anche di quelle compiute a Milano tra il 1886 e il 1889, con la compravendita delle aree ad ovest del Duomo tra via Dante e Foro Bonaparte a dimostrazione degli intrecci possibili tra capitale pubblico e privato. Le intenzioni di De Finetti mirano a trasformare radicalmente la città attraverso progetti di valorizzazione economica, come nel noto caso della Strada Lombarda. Il progetto architettonico era composto su più livelli con una tranvia sotterranea, con percorsi pedonali porticati e con scale mobili, così ammodernando e reinterpretando Hènard (Figura 75), era accompagnato da meticolose valutazioni dei costi edilizi (demolizione e ricostruzione) e della redditività degli immobili commerciali e residenziali, in modo da dimostrare un ampio ritorno economico per il Comune[195].

La Strada Lombarda non si farà, non tanto per la carenza di risorse, quanto per la difficoltà operativa di intervenire su un'area così vasta e suddivisa tra tante proprietà. La reinvenzione di Milano proseguirà in più semplici attività condotte per parti dai singoli proprietari. Senza strade sufficientemente ampie, senza fognature. La metropolitana sarà inaugurata nel 1964 e un primo depuratore nel 2003, fino ad allora assieme a Bruxelles in quanto uniche grandi città in Europa senza depuratori.

Riflettere sulla storia dell'urbanistica, indagare su Le Corbusier o su De Finetti, sulle applicazioni dell'urbanistica, vuol dire confrontarsi con un panorama culturale internazionale, combinando approfondimenti storici e sviluppi teorici. Sempre più forte si radica la necessità di riaprire il discorso sull'urbanistica con ampie indagini, liberandosi dal buon senso comune o da superficiali letture del territorio, attratti dal pittoresco, da immediate quanto superficiali percezioni, da giudizi estetici, soggettivi e non pertinenti. Questi spunti mostrano le difficoltà e le ambiguità di un discorso sull'urbanistica interno alle pubbliche amministrazioni, poiché se è vero che le pubbliche amministrazioni hanno bisogno di un apporto tecnico per gestire azioni di lunga durata, è anche vero che l'unico *loro*

[194] De Finetti 2002 (1970, 1943-1950), pp. 275-290.
[195]. De Finetti 2002 (1970, 1943-1950) p.629-644.

metro di misura non può che essere interno alle *loro* competenze, non di altro si preoccupano. L'urbanistica, in una visione ampia di scienza della città e del territorio nella loro completezza, deve invece fare i conti con la società nella sua complessità, e con la politica.

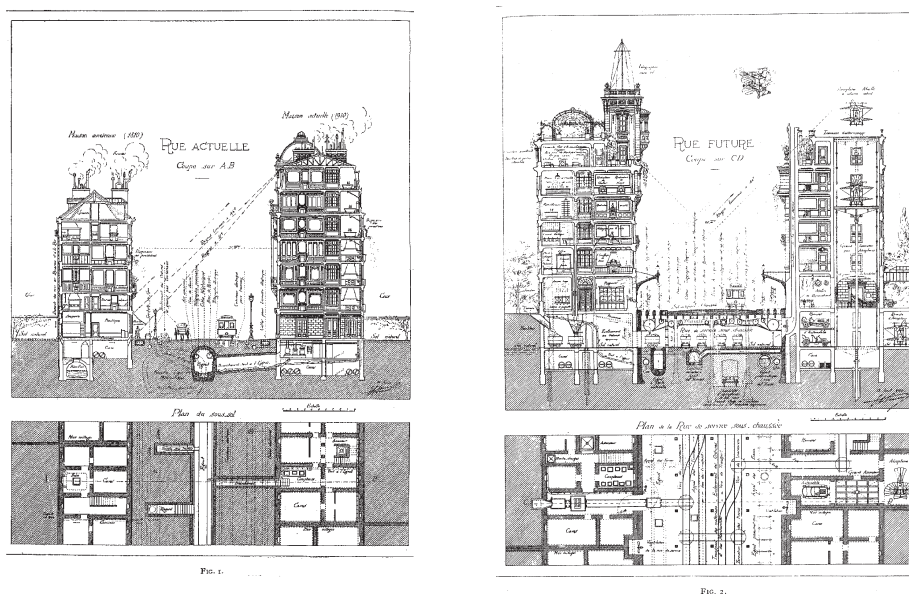



Figura 75 Hènard, sezione della strada attuale e di quella futura (Fonte: Hènard 1911).

Attraverso processi di globalizzazione, prima ancora che fossero esplicitamente riconosciuti, città e villaggi, metropoli e megalopoli in un qualche modo sono stati accomunati da un modello, che obbliga ad una nuova interpretazione della società. Vivere nelle città appare sempre più come il grande progetto della modernità, un progetto, però, non sempre frutto di approfondite e condivise riflessioni, spesso promosso da suggestioni, da pubblicità e dalle esigenze di ampliamento dei consumi. Alla base di ogni riflessione sull'organizzazione sociale e sui rapporti tra individuo e società sta la politica, con cui si sanciscono le regole generali. Poiché la vita urbana è il nuovo modello di vita globale, che sta sopraffacendo tutti gli altri modelli, e al suo interno, insospettabile motore, si insinua il modello del consumismo con il primato dei valori economici, occorre che la politica offra alla modernità nuovi progetti e nuove identità.

La funzionalità delle grandi concentrazioni urbane e la formazione delle aree metropolitane possono essere interpretati con modelli sociali di concentrazione dei poteri, che la percezione immediata delle forme urbane e delle architetture non rivela.

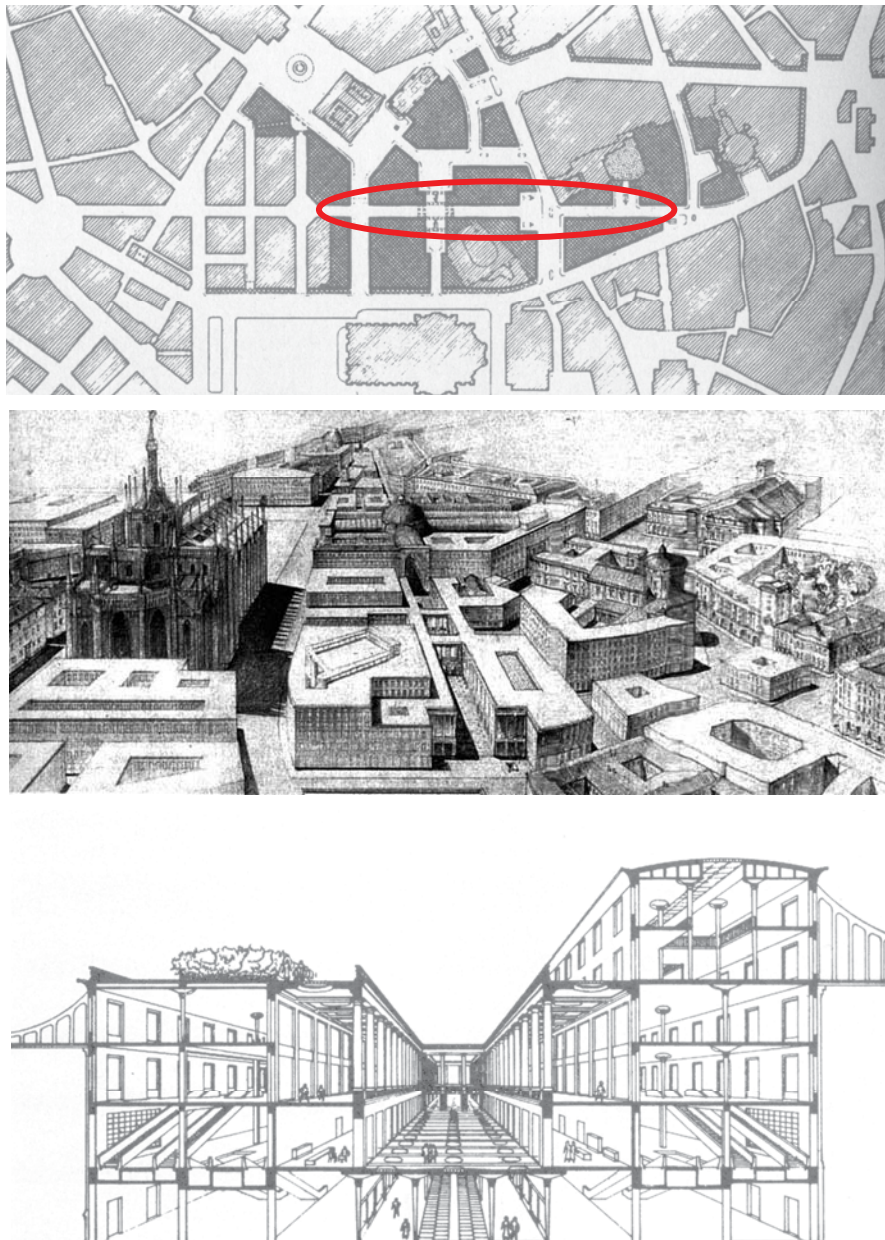



Figura 76: De Finetti, la Strada Lombarda a Milano (Fonte: De Finetti 2002, fig. 219, 221, 223).

3.7.3. Modernità: politica e modelli urbani

L'aspetto tecnologico convive con un altro aspetto della modernità, che nel Novecento si stava prospettando a livello internazionale con grande effervescenza di scambi, incontri, confronti e scontri, animati dalla politica, attraversati dalla grande speranza di un mondo nuovo. Per capire la modernità bisogna non solo riallacciarsi alle esperienze delle guerre, ma ricordare che se nel 1919 Gropius auspicava la città della pace, se nel 1929 Bruno Taut scriveva «Dal socialismo nasce un mondo nuovo»[196], «tra il 1927 e il 1937 vengono costruite, nell'Unione Sovietica, trecentocinquantaquattro nuove città, nell'ambito dei primi due piani quinquennali»[197]. Marco De Michelis ed Ernesto Pasini partono da questi elementi per far comprendere l'ambiente denso di aspettative e la particolare condizione operativa:

> «Nel decennio che va dalla tragica presa di coscienza della "violenza istituzionale" delle società capitalistiche, ormai svelata dall'esperienza bellica, alla grande crisi economica del 1929 specchio dell'instabilità e, quindi, della permanente conflittualità sociale del mondo borghese, la Russia sovietica appare alla cultura radicale europea il "paese dell'avvenire", in grado, quindi, di ridonare un significato al lavoro intellettuale stesso.»[198]

La modernità non può essere separata da questo contesto, se non a rischio di incomprensioni; questi sono gli stimoli che spingono Le Corbusier a confrontarsi con la pianificazione, prospettando nuovi ordini. Non l'utopia ma le esigenze della storia, che con urgenza spingono alla riorganizzazione territoriale l'Unione Sovietica. In quegli anni, dunque, si aprì un appassionante periodo di fermenti nella cultura architettonica e urbanistica: sembrava di essere prossimi alla realizzazione delle grandi aspirazioni sociali attraverso un nuovo ordine del territorio. La costruzione della città socialista suscitò problemi teorici di definizione formale e funzionale: al lavoro dei sovietici si affiancarono gli architetti e gli urbanisti europei e statunitensi, alla corrente degli urbanisti che sostenevano la concentrazione urbana si opposero i "disurbanisti" che volevano diffondere le strutture residenziali e produttive sul territorio.

Le Corbusier con grande genialità anticipa con *Une ville contemporaine*, presentata al Salon d'Automne del 1922, nuovi modelli di sviluppo urbano integrati con la ricerca sulla *Unitè d'Habitation*: le sue visioni si intersecheranno forzatamente con quelle sovietiche. Con *Une ville contemporaine* propose di rimodellare integralmente il centro di Parigi dotandolo di una capacità insediativa di tre milioni di abitanti. Secondo Le Corbusier, nonostante il centro fosse

---

[196] De Michelis, Pasini, p. 13.
[197] Ibid., p. 7.
[198] Ibid., p. 13.

soffocato dallo sviluppo e dalla fuga degli abitanti, conteneva potenzialità economiche tali da ripagare qualsiasi trasformazione: il centro era *una miniera di diamanti*. Si tratta di idee che coerentemente e con costanza rielaborerà, come dimostrano la successione del *Plan Voisin*, per il centro di Parigi e della *Ville Radieuse* da presentare per il concorso per una città verde di 100.000 abitanti nella periferia di Mosca.

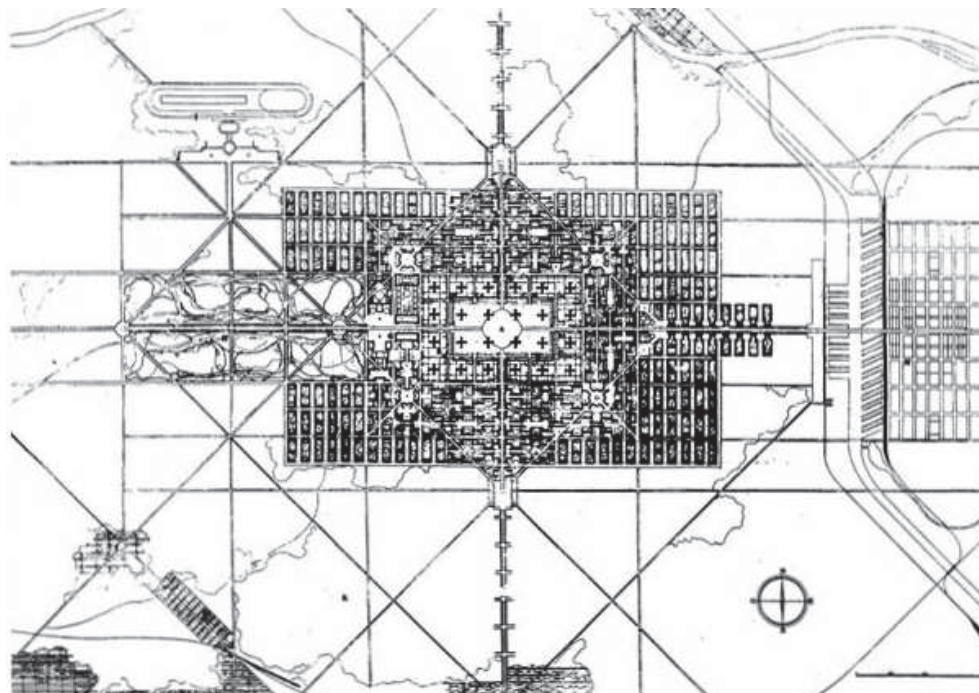



Figura 77: Le Corbusier, *Ville contemporaine pour trois millions d'habitants*, presentata al Salon d'Automne nel 1922 (Fonte: Ingegneria, Università di Ancona).

Il concorso, indetto nel 1929, divenne occasione per un confronto internazionale di proposte che seguivano alla lettera le richieste del bando e di proposte che affrontavano non tanto la costruzione della città satellite, quanto in maniera radicale il tema di Mosca capitale[199]. In particolare questa seconda prospettiva fu tracciata da Michail Osipovič Baršč con Moisej Ginzburg e da Le Corbusier, che, pur partendo da due diverse prospettive, negarono la validità della vecchia città, proponendo la costruzione di una nuova capitale, capace di esprimere nelle forme e nelle strutture la nuova funzione di capitale del socialismo.

[199] Ibid., in particolare il cap. 5 “Mosca: capitale del socialismo realizzato”

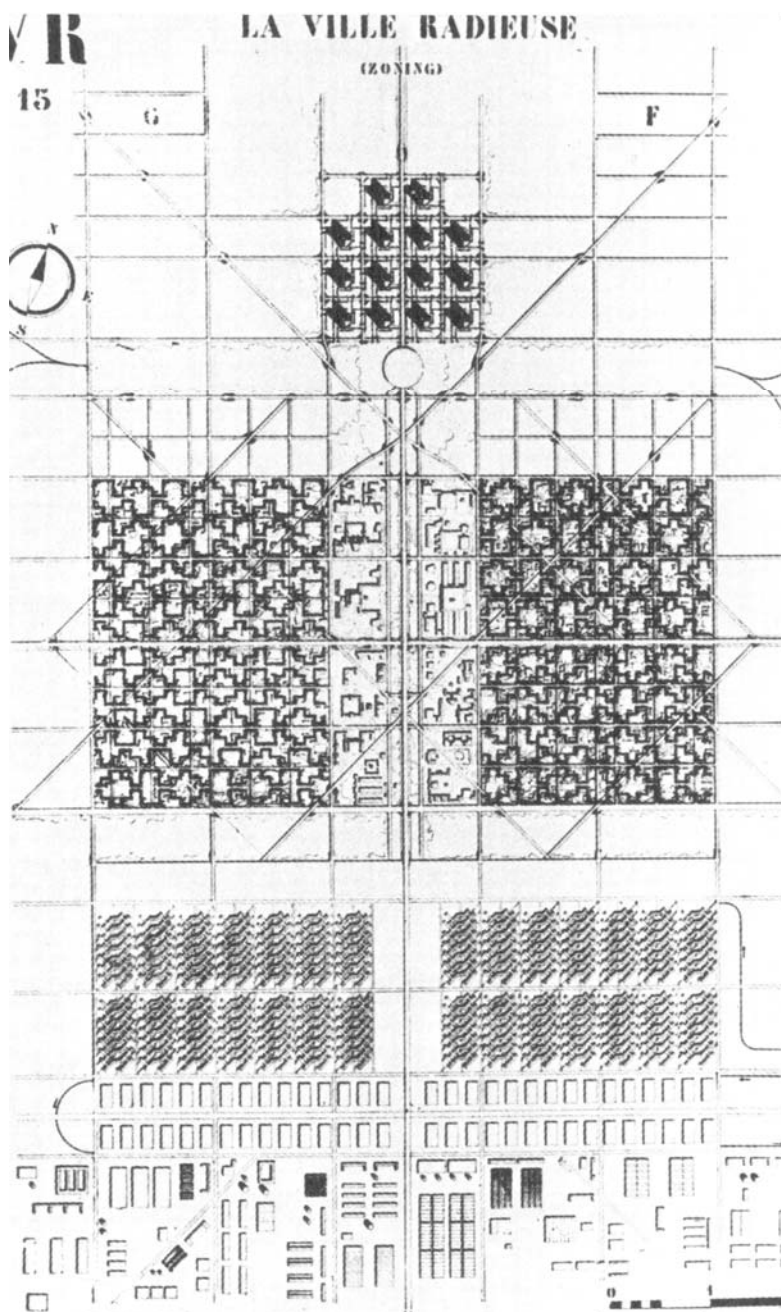



Figura 78: 1930 Le Corbusier, *La ville radieuse* (Fonte: Le Corbusier 1935).

Disurbanisti contro urbanisti: nonostante la somiglianza delle soluzioni, lo scontro tra Baršč, Ginzburg e Le Corbusier era innescato da due visioni contrapposte, la prima del decentramento, la seconda dell'accentramento. Il dibattito ricco di proposte sperimentali sulla città socialista proseguì con il concorso del piano regolatore per Mosca bandito dal Comitato Centrale nel 1931 sotto il coordinamento dell'APU, l'organizzazione per la pianificazione di Mosca appositamente istituita.

Quasi contemporaneamente Nikolai Aleksandrovich Miljutin proponeva l'edificazione delle città socialiste in termini nuovi e soprattutto realistici, che tenessero conto delle esigenze di servizi e delle disponibilità finanziarie, individuando come vero obiettivo prioritario il superamento del divario città-campagna[200]. La proposta di Miljutin è contro l'accentramento urbano e con il termine "catena" propone la realizzazione di sistemi urbani lineari. Dallo studio dei singoli elementi costitutivi, valutandone i costi, riducendo in senso assoluto gli sprechi, ma denunciando nello stesso tempo come estremismi piccolo-borghesi gli eccessi che annullavano la famiglia, ma riproponevano lo stesso modello tipologico per una vita di gruppo, a danno dell'individuo, emerge la proposta urbana con l'aspetto di un rigoroso realismo. Nel modello di *Socgorod* ogni elemento nella sua essenzialità si ricollegava e proponeva un nuovo modo di vivere per unire campagna e città.

Ancora un anno e si registrò la netta e drammatica svolta, con cui nel Comitato Centrale Lazar M. Kakanovič stroncò il dibattito degli urbanisti: «Le città dell'URSS sono già città socialiste»[201]. Per il Comitato Centrale la ricerca doveva abbandonare il campo teorico e affrontare le necessità concrete che derivano dall'impegno produttivistico. L'attenzione doveva essere rivolta ai problemi politici. Nel rapporto di Kakanovič si ribadiva la necessità di proseguire le ricerche di urbanistica, ma si aggiungeva che il Soviet municipale era l'organo di governo, non solo di gestione, per «dirigere giornalmente, concretamente, praticamente l'economia municipale», da inquadrare a sua volta nel processo generale dell'industrializzazione[202]. Nel 1935 si giunge alla presentazione del piano regolatore fondato su grandi blocchi edilizi e grandi assi infrastrutturali, redatto secondo le indicazioni di Stalin, Kalinin, Molotov, Kakanovič e Semenov:

> «La pianificazione di Mosca che progressivamente dall'inizio del primo piano quinquennale si era chiaramente dimostrata un preciso problema politico, ha così trovato, a partire dal 1935, quella precisa e inderogabile soluzione politica che ne

---

[200] Miljutin 1971 (1930).

[201] La relazione di Kakanovič venne stampata anche in Francia: L. M. Kakanovič, *L'urbanisme sovietique*, Parigi, 1932. La citazione è tratta da: De Michelis, Pasini 1976, p. 48. Le risoluzioni del Comitato Centrale riguardanti l'urbanistica votate nel 1930 e nel 1931 sono riportate in Ceccarelli (a cura di), 1970.

[202] Dalla relazione di Kakanovič, riportata in: De Michelis, Pasini 1976, p. 232.

fa realmente lo specchio e il punto di riferimento della storia del socialismo realizzato.»[203]

A posteriori, ormai cessata quell'esperienza politica globalizzante, emergono i limiti dei metodi, delle proposte e delle soluzioni adottate. Emerge sempre di più l'importanza di saper governare la complessità del territorio, di cercare e trovare risposte alla molteplicità delle esigenze sociali, di combinare una pluralità di voci e di risorse costruendo sinergie anche dove non paiono evidenti. Di tutto questo lo studio concreto del pianificare nei diversi aspetti che le situazioni politiche stimolavano, dalle decisioni ai processi di attuazione, si dovrebbe occupare per portare contributi originali ed operativi. Il confronto tra le planimetrie dice poco di più delle dimensioni raggiunte e ipotizzate, può permettere di mostrare eventuali sensibilità verso le preesistenze, ma non è mai una semplice forma disegnata.

Negli anni che seguirono la dimensione dell'area pianificata non sarà mai contenuta dalle norme speciali contro l'urbanesimo, come in parte mostra il confronto tra il piano del 1935 e il piano del 1971. Ma forse questo confronto potrebbe essere utile per un lavoro di immaginazione, per indagare che cosa sarebbe Mosca se fosse stata accettata la proposta di Le Corbusier, se fosse stata seguita quell'altra strada prospettata.

Le Corbusier, nel frattempo, con una spettacolare metamorfosi ricompose il suo progetto di città del futuro per la capitale dell'Unione Sovietica, lo rielaborò e lo ripresentò come l'avvenire capitalistico di Parigi nel 1935. Abile nello scrivere quanto nel progettare, maestro geniale e mostro sacro, violento e accattivante, al suo progetto *La Ville Radieuse*, la città splendente, premise: "Quest'opera è dedicata all'autorità" proseguendo poi in forma poetica aggiungeva sotto al titolo:

> «I piani non appartengono alla politica. / I piani sono il monumento razionale e lirico eretto al centro delle contingenze. / Le contingenze sono l'ambiente: regioni, razze, culture, topografia, clima. / Queste sono, d'altra parte, le risorse portate dalle tecniche moderne. Quelle sono universali. / Le contingenze non devono essere valutate se in non funzione dell'entità "uomo", se non in rapporto all'uomo, / se non in rapporto a noi / a noi altri / una biologia / una psicologia.»[204]

[203] De Michelis, Pasini 1976, p. 221.
[204] Le Corbusier 1964 (1935) frontespizio.

Figura 79: Il piano urbanistico di Mosca del 1935 a confronto con quello del 1971 (Fonte: *sopra* **Goldzamt 1977;** *sotto* **Parametro 1976, n. 47).**

Sempre nello stesso libro Le Corbusier inneggia alla libertà dell'individuo nelle città del futuro, mentre critica la proposta di Auguste Perret del centro di Parigi voleva farne un giardino pubblico. La forma poetica riprende il sopravvento, ma il gusto riecheggia l'*Opera da tre soldi* di Bertold Brecht:

> «Urbanizzare è far soldi / Urbanizzare non vuol dire spreco / Urbanizzare è valorizzare / Urbanizzare non è svalutare.»[205]

La logica della valorizzazione del suolo porta Le Corbusier a sostenere la divisione delle funzioni e a sostenere che il centro di una città, per di più capitale, è fatto per gli affari e non per abitare; a combattere aspramente il concetto del suolo come bene pubblico identificando questo come chimera dei comunisti e dei "disurbanisti", inventando leggi della natura per regolare il modo di far soldi, che mirabilmente e poeticamente poi di colpo si identificano con il sole, la terra, il freddo, il caldo, le stagioni, misure e condizionamenti dell'uomo![206]. È anche vero che più tardi Michel Ragon, suo amico e critico, a proposito del piano di Algeri, affermava inequivocabilmente che su Le Corbusier faceva presa «l'ingenuo fascino, esercitato dal potere, qualunque esso fosse» e poche righe dopo giustificava la pubblicazione anonima dei principi della Carta d'Atene con la costante «aspirazione a trovare un Medici per realizzare le sue opere»[207]. Se le cose fossero state realmente così, sarebbe allora ben comprensibile l'assenza di precise scelte politiche. L'appello alla valorizzazione del suolo di Le Corbusier sembra ricordare quante volte fu proprio l'azione della proprietà fondiaria a dirigere lo sviluppo urbano, magari impedendo l'adozione di un piano di radicale rinnovamento nelle ricostruzioni. Per Parigi egli volle dimostrare quanto di più si potesse guadagnare razionalizzando ed intensificando l'uso del suolo. Si doveva radere al suolo la città antica, salvo pochi monumenti, perché la proprietà fondiaria era l'unico fattore che non poteva essere allontanato dal luogo originale della città e nella città del capitalismo rappresentava, nei fatti, l'unica l'autorità a cui rivolgersi dopo il rifiuto sovietico.

Subito dopo la fine della guerra di fronte ai problemi della ricostruzione, Hans Bernoulli rifacendosi ai famosi "manuali" di urbanistica di Le Corbusier, Unwin e Gurlitt, criticava la loro indifferenza di fronte all'insolubile nodo in cui era aggrovigliata l'urbanistica: infatti la costruzione di città più razionali era impedita dal diritto della proprietà privata del suolo e dell'eccessivo frazionamento. Bernoulli, con maggior foga polemica che rigore scientifico, giungeva a sostenere la separazione tra diritto di proprietà e diritto di edificazione, attuabile

---

[205] Ibid., p, 71.
[206] Ibid., si vedano le pp. 71-77.
[207] Ragon 1974 (1971-1972), vol. II, p. 219.

puntando alla progressiva espansione del demanio pubblico con l'acquisto di nuove aree secondo le disponibilità finanziarie e con il divieto di alienazione della proprietà pubblica.

La proposta di Bernoulli non è altro che il recupero di una procedura già sperimentata nel passato in diverse condizioni politiche, ma, oltre a non tenere conto della velocità dell'urbanesimo e dell'ampiezza delle aree da ricostruire e quindi da espropriare, si muoveva all'interno della logica di mercato immobiliare esistente e lasciava irrisoluto il dilemma tra limitate risorse finanziarie dell'ente pubblico e immediatezza dell'acquisizione di grandi superfici. Tuttavia l'importanza è nell'aver richiamato questo aspetto e nell'averne delineato le componenti. In effetti il problema era stato generalmente sottovalutato da architetti e urbanisti, per quanto politici ed economisti ne avessero già lungamente trattato e per quanto tanto Hegemann che Rasmussen, entrambi ben conosciuti dai contemporanei, avessero dedicato molta attenzione alle particolarità dello sviluppo berlinese e londinese in rapporto ai rispettivi regimi fondiari e alla speculazione sui terreni e sui fabbricati. Inoltre nei "manuali" di Reinhard Baumeister (1876) e di Joseph Stübben (1890) una parte era dedicata alle questioni finanziarie e all'esproprio, ma più di loro un contemporaneo di Gurlitt, Rud Eberstadt, professore di economia piuttosto noto nell'ambiente degli urbanisti, avendo scritto molti articoli sulle riviste *Der Städtebau* e *Deutsche Bauzeitung* e avendo partecipato al concorso per la grande Berlino (1910), rivolse la propria attenzione alla questione edilizia nella quale erano chiari il riferimento ad Engels e il diverso giudizio politico. A differenza di Bernoulli che era spinto alla ricerca di una soluzione urbanistica-architettonica, impedita dal frazionamento delle proprietà e dal prevalere dell'interesse del singolo su quello della collettività, Eberstadt mise sotto accusa l'effetto distorcente della speculazione fondiaria sul mercato delle abitazioni, difendendo la validità della casa come merce, e dalla speculazione edilizia, auspicando il ritorno ad una convergenza tra interesse privato e pubblico come supponeva che fosse ai tempi di Adam Smith [208].

È interessante notare quanti argomenti sono stati approfonditi da Eberstadt, proprio per far risaltare la gravità dell'indifferenza che tali questioni trovarono presso gli altri urbanisti. Nella sua trattazione del 1909 *Handbuch des Wohnungswesen und der Wohnungsfrage* (Manuale sulla situazione e questione delle abitazioni) criticò la posizione di coloro che sostenevano che il prezzo del suolo dipendesse dalla legge della domanda e dell'offerta e ne dimostrò l'inconsistenza, rilevò la particolarità tedesca della speculazione fondiaria legata direttamente al regime delle ipoteche, la impossibilità (!) degli inquilini di organizzarsi e scioperare, individuò il piano regolatore come strumento di parcelliz-

[208] Cfr.: Eberstadt 1970 in Calabi, Piccinato 1974, p. 474.

zazione fondiaria e la speculazione fondiaria come causa della gran quantità di abitazioni non occupate e, infine, osservò l'importanza e la qualità dell'edilizia pubblica non soggetta al gioco della speculazione fondiaria.

Dunque ripercorrendo la storia moderna della formazione disciplinare, piuttosto che di divorzio tra politica e urbanistica sembrerebbe corretto parlare di una polverizzazione dei contributi. Mentre si andava affermando la necessità di superare il livello della pianificazione urbana per integrarla con quella territoriale, e lo affermavano gli stessi architetti del movimento moderno nei congressi internazionali, si consolidavano delle specializzazioni settoriali che malgrado tutto erano malate di professionismo e tecnicismo.

Nel Congresso Internazionale d'Architettura Moderna del 1930, III CIAM, nelle relazioni di base, Le Corbusier avvertiva che le grandi città sono il centro del potere, ma anche affermava che non si trattava di affrontare problemi economici e politici, quanto di essere architetti e urbanisti: sorgerà in seguito l'autorità idonea alla realizzazione delle idee. Questo atteggiamento acritico di attesa di un'era illuministica è la causa di una cesura che spiega l'atteggiamento di fiduciosa speranza come se non fossero conosciute le reali situazioni politiche.

Il successivo congresso, il IV CIAM, non potendosi svolgere a Mosca, si svolse ad Atene nel 1933, cercando di dare coerenza alle sparse istanze per l'architettura e l'urbanistica, mancando però legami evidenti con la politica e il sociale. Sempre aspettando l'autorità[209]. Resta forse una piccola nota curiosa, perché poco prima (1931) si era tenuto ad Atene un altro congresso di architetti, promosso da Gustavo Giovannoni, in cui fu redatta una prima Carta d'Atene, che peraltro stimolò Le Corbusier per un articolo sulla conservazione.

Dopo una guerra mondiale e il crollo dell'Unione Sovietica, i cambiamenti sociali e politici mondiali offrono un nuovo quadro di riferimento allo sviluppo urbano. L'azione della rendita fondiaria è diffusa a livello internazionale, uniforma le linee d'azione della competizione urbana con messaggi che hanno carattere globale e che si fondano sulla spettacolarità e sulla grandiosità degli interventi. Nel concetto di autorità il pubblico si ritira e prevale il privato.

[209] Cfr. Benevolo 1966 (1960 I), pp. 724-730; Ragon 1974 (1971-1972), vol. II, pp. 216-233.

3.7.4. Modernità: metropoli, dimensione pubblica e governo delle trasformazioni territoriali

Una visione generale dell'organizzazione del territorio, derivata dalla consapevolezza della complessità, si è fatta strada solo molto lentamente, malgrado che nel mezzo secolo a cavallo tra Otto e Novecento fosse già maturata una sufficiente quantità di applicazioni concrete basate sulla transizione dalla città tradizionale alla conurbazione e all'area metropolitana. La nuova dimensione urbana richiede nuove organizzazioni amministrative dei pubblici poteri per governare tutte le nuove espansioni, per predisporre sistemi di trasporto, insediamenti residenziali e servizi, ma avendo a disposizione risorse limitate, condizioni difficili che ispirano le ricerche di standard. Sono poche le città, in cui fortunate congiunture locali hanno permesso la redazione di piani, di programmi economici e di programmi operativi in grado di indirizzare, di coordinare e di promuovere lo sviluppo a lungo nel tempo e per questo però sono casi guida esemplari.

La pubblicazione di numerosi saggi scientifici e divulgativi permette di cogliere un interesse crescente per la città, magari promosso dall'interno di altre discipline, come la storia dell'arte con i lavori già citati di Lavedan e Poëte, oppure come la geografia e la sociologia con Pierre George, che presenta l'urbanistica come la fase operativa dei geografi e dei sociologi, conseguente alle fasi classiche di analisi delle relazioni "uomo-società-ambiente"[210]. Tuttavia, in queste e in altre pubblicazioni prettamente disciplinari, pare notare che il fenomeno urbano non sia rappresentato nella sua complessità. Per quanto i titoli promettano efficaci sintesi, il taglio è spesso settoriale (sulla questione delle abitazioni, sulla forma urbana, per esempio), lasciando in distanza le criticità dei rapporti tra i desideri della pianificazione urbanistica e la realtà della forze economiche a capo della costruzione della città. Tutto sommato, il rapporto tra politica e governo del territorio è sfumato; la funzione della partecipazione nella pianificazione appare, se appare, troppo superficialmente, in genere a posteriori, per informazione e consenso; lo stesso oggetto della pianificazione non risulta nitido e si trae l'impressione che si tratti quasi sempre soltanto del territorio edificato, di quello edificabile e delle aree annesse di interesse collettivo. Per quanto si tratti di un insieme eterogeneo di opere, è difficile notare una soluzione di continuità con la visione tecnocratica dell'urbanista espressa nei primi manuali tedeschi della fine dell'Ottocento.

---

[210] Lavedan 1926, Poëte 1929, George 1976 (1966). La terza parte del libro di George riproduce integralmente l'articolo "Qu'est-ce que l'urbanisme?" pubblicato in *Annales de l'Université de Paris*, XXXVI, 3, 1966, pp. 281-303.

La città industriale è interpretata come un'aberrazione, come una malattia; si cerca di dimostrare che è sufficiente razionalizzare le trasformazioni per risolvere gli aspetti negativi, senza nemmeno dubitare dei principi economici politici e sociali che li hanno causati. L'approvazione di leggi generali e la loro applicazione, la redazione di piani urbanistici, l'eventuale coordinamento tra i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) sono conseguentemente ridotti a questioni tecniche: testi introduttivi e manuali trattano il dimensionamento delle infrastrutture (fognature, strade, reti idriche), delle attrezzature collettive (le aree per il verde pubblico, per i parcheggi, per le scuole, per gli ospedali), della distribuzione delle destinazioni d'uso del suolo, delle capacità insediative in modo da fornire regole per il corretto dimensionamento del piano regolatore in funzione alle necessità rilevate e a quelle ragionevolmente prevedibili nel futuro. Nelle introduzioni all'urbanistica che evitano la questione politica, si sottovalutano le limitazioni che il regime dei suoli impone al piano, inteso sia nel senso di organizzazione del territorio, sia nel significato restrittivo di progetto architettonico. In realtà, uno dei punti più delicati della pianificazione urbanistica consiste nella previsione delle dimensioni urbane, il che significa identificare i terreni edificabili. Da una parte si afferma che si tratta di esigenze scientificamente dimostrabili, magari con studi sull'incremento demografico e produttivo, dall'altra si insinua l'indeterminatezza dei tempi di attuazione senza concretare la pianificazione con la programmazione delle attuazioni. L'istituzione comunale si fonda su poteri legittimi e su poteri nascosti, su promesse di edificabilità. Quando i secondi prevalgono sui primi, il calcolo del fabbisogno pregresso e futuro serve per mascherare l'avidità; un apparato di giustificazione delle scelte è presentato come conoscenza scientifica; la rendita fondiaria e la speculazione edilizia sono gli oggetti del patto di alleanza che coordina finanzieri, imprenditori e proprietari fondiari nelle grandi operazioni urbanistiche, giocate sui piani urbanistici, campo di battaglia che i grandi proprietari fondiari, in una sorta di oligopolio allargato a piccoli e medi proprietari, usano per dirigere il mercato fondiario.

Forse tra le introduzioni all'urbanistica andrebbe inserito anche *La curée* di Zola, romanzo incentrato sui rapporti tra poteri legittimi e attuazione dell'urbanistica parigina di Haussmann. Senz'altro le introduzioni e i manuali dovrebbero prendere spunto dalla concretezza delle esperienze di pianificazione, confrontando situazioni e risultati, risorse economiche e accordi politici. Le esperienze dei piani urbanistici, le individuazioni delle singolarità, la verifica dei risultati dovrebbero convincere della necessità di una visione generale del sistema territoriale, e questo indipendentemente dalla visione politica. Proprio per questa capacità, si devono ricordare due studi, che, pur essendo *di settore* in quanto riferiti alla pianificazione delle strade, introdussero nelle tecniche tradizionali radicali innovazioni concettuali, esigendo una visione integrata della

pianificazione: gli studi e i piani di Robert B. Mitchell e Chester Rapkin negli Stati Uniti e il rapporto predisposto da Colin Buchanan per conto del Ministro dei Trasporti inglese.

Nel 1954 Mitchell e Rapkin dimostrarono che il traffico era funzione della distribuzione degli insediamenti e delle attività. Se si volevano risolvere i punti di congestione e facilitare i collegamenti non sarebbe bastato pertanto ampliare le sezioni stradali e introdurre infrastrutture per facilitare lo scorrimento del flusso veicolare, poiché queste opere infatti avrebbero sostenuto un incremento di traffico. Se si fosse voluto realmente modificare la situazione congestionata, si sarebbe dovuto intervenire, essi sostenevano, sulla pianificazione dell'uso del suolo. Nel 1963 il Minister of Transport londinese pubblicò il rapporto Buchanan, in cui le proposte viabilistiche erano formulate e valutate in termini di efficacia, di costo e di trasformazioni urbane e territoriali. In esso si proponeva una teoria della progettazione stradale basata sulla ricerca delle soluzioni alternative possibili, comprese tra il non far nulla, la salvaguardia dell'esistente, l'istituzione di zone pedonali e il conseguimento della massima accessibilità tra i poli del traffico, in modo da poter verificare in un'unica matrice costi e opere da eseguire. Al metodo seguiva l'applicazione esemplificativa su casi concreti e significativi.

La convinzione della necessità di visioni generali, di coordinamenti intersettoriali e di sinergia spesso, nonostante siano passati alcuni decenni, si è diffusa in modo insufficiente per poter predisporre risposte adeguate alla velocità e all'entità delle trasformazioni. Molto probabilmente ha incontrato resistenza nella ripartizione dei poteri e delle responsabilità e forse ha contribuito la richiesta di alte (o ristrette) specializzazioni nella formazione professionale, spesso da conseguire in tempi troppo brevi per poter affrontare e metabolizzare conoscenze interdisciplinari.

La pianificazione delle città e delle aree metropolitane, quando è stata esplicitamente cercata, troppo raramente si è fondata su una simile capacità o volontà di governo globale delle trasformazioni. I piani di Amsterdam, di Londra e di Varsavia, tre esempi, bandiere non uniche della cultura urbanistica moderna, testimoniano quel che l'urbanistica avrebbe permesso di realizzare, anche se restano esemplarmente frutto di situazioni irripetibili. Nella loro singolare identità politica emergono, facendo comprendere la difficoltà di trasferibilità e di generalizzazione dei modelli. L'esempio olandese spicca per la singolarità di una pianificazione coerente nei secoli, mentre la volontà di risorgere dalle macerie della seconda guerra mondiale caratterizza gli altri esempi: in Gran Bretagna si diede alla pianificazione londinese la dimensione territoriale necessaria allo sviluppo della "città mondiale", in Polonia si puntò sia alla pianificazione territoriale, sia alla ricostruzione (com'era prima della guerra) degli edifici storici di Varsavia, simboli di speranza e di continuità. In particolare, il *Greater London*

Council, a testimonianza della sua unicità fu esempio magistrale e divenne meta e luogo di formazione per moltissimi urbanisti.

Alla necessità di una visione generale si affiancava la necessità di supporti concreti di analisi urbane e, più recentemente, ambientali, mirate a valutare in termini disciplinari quantitativi e qualitativi crescita e trasformazioni delle città. Queste esigenze appaiono già nelle pubblicazioni statunitensi edite intorno agli anni Sessanta, in cui costituivano temi di riflessione sulla disciplina. Il primo quesito posto alla disciplina riguardava l'esistenza di un limite alla crescita delle concentrazioni urbane: l'interrogativo è implicito nelle analisi di Jean Gottman (1961) sulla megalopoli che va da Boston a Washington, mentre appare più esplicito nelle tesi di Lewis Mumford (1938, 1961, 1968) e di Jane Jacobs (1963, 1970), per quanto sia stato sviluppato con divergenze di vedute[211]. Nelle raccolte antologiche a cura di Wentworth Eldredge (1967) e James O. Wilson (1968), si giunge a conclusioni analoghe.

Eldredge offre una vasta rassegna sull'essenza della metropoli, sulle prospettive auspicabili e sui problemi amministrativi e disciplinari. In particolare, rispetto all'urbanistica, egli sinteticamente afferma nelle note conclusive che per ridurre gli sprechi si deve estendere la pianificazione a tutto il territorio, integrando aspetti fisici e sociali, settori pubblici e privati, coordinando istituzioni e società, accordando valori politici, economici e sociali. *Governance*, quindi, a pieno titolo, e assai prima che se ne parlasse.

Wilson costruisce un'antologia più limitata, illustrando nella sua introduzione i più evidenti aspetti negativi della vita metropolitana: pendolarismo, violenza urbana, irrazionale distribuzione dei posti di lavoro, difficoltà di accesso alle abitazioni e bassa qualità ambientale. Il suo commento alle argomentazioni e alle proposte raccolte nell'antologia pone in evidenza la natura politica delle criticità, indipendente dalla dimensione urbana ed esclusivamente dipendente dalla scelta degli obiettivi e dalla sequenza delle attuazioni. In tal senso perdono significato e si rivelano inefficaci tutti quei progetti che nascono da scelte formali o di intervento su singoli problemi, non sorrette da una politica di inquadramento globale. Le proposte avanzate da Wilson non sono generalizzabili e nascono da una precisa visione politica dell'organizzazione sociale e territoriale delle aree metropolitane statunitensi. L'osservazione sulla '*natura politica*' dei problemi costituisce l'elemento dominante e universale delle sue analisi e per interrogarsi su che cosa significhi tale natura politica. Dalla sua indagine si comprende come la natura politica non sia un fenomeno naturale, ma la conseguenza di precise scelte di organizzazione sociale del territorio, anche se non formulate in un piano.

---

[211] Si veda: Mumford 1971 (1968), cap. XIII: "Rimedi casalinghi per il cancro della città", scritto soprattutto in risposta a: Jacobs 1963.

Nel 1972 esce un'altra raccolta di saggi sui problemi della pianificazione a cura di Murray Stewart, che ha come partenza la constatazione dell'assenza di una teoria specificatamente urbana, nonostante che le città siano state molte volte strumenti per studiare teorie economiche e sociali, primi fra tutti Max Weber[212]. La sua antologia attraversa le teorie sull'uso del suolo e sulla localizzazione degli insediamenti, le modalità di espressione degli interessi e il ruolo delle comunità, il rapporto della pianificazione con le scienze sociali e la legittimazione del potere. Nella formazione del suo percorso ha una grande parte lo sforzo di superare le posizioni di Mumford e delle città-giardino, che nella visione statunitense e anglosassone hanno dominato la questione urbana.

La legittimazione del potere anche se in termini diversi riconduce alla contrapposizione tra un'urbanistica attinente al fatto e un'urbanistica attinente al diritto, dove alla pianificazione si chiede una capacità strategica di intervento e di controllo complessivo delle trasformazioni urbane, comprendendo anche un'attenzione dello Stato e della pubblica amministrazione nel sociale. La natura politica, ora e in altri contesti, significa anche interpretare diversi problemi territoriali come potevano essere quelli dello squilibrio dell'assetto territoriale italiano nei primi decenni del dopoguerra, paralleli a quelli più macroscopici degli squilibri tra Parigi e il resto della Francia o a quelli che sul finire degli anni Settanta tra distribuzione della popolazione e distribuzione dei posti di lavoro contribuirono a portare New York nel 1976 sull'orlo della bancarotta e del fallimento. Se nel tempo cambiano gli *squilibri*, come appare evidente nel rapporto tra megalopoli e il resto della popolazione mondiale, tra distribuzione della popolazione e distribuzione dei posti di lavoro fenomeni che reggono e spingono le migrazioni mondiali, certo non cambia la questione generale: sempre sono problemi che nascono da volontà di dominio delle risorse, da scontri tra regioni povere e regioni ricche, tra operatori pubblici e operatori privati, tra popolazione nelle sue articolazioni sociali e tra attività produttive, commerciali e direzionali e offerte di lavoro.

L'economia di una città e ancora di più di una metropoli è composta di elementi interni ed esterni, condizionati da un imprecisato numero di variabili, di cui solo per talune si hanno sufficienti parametri di definizione. La pianificazione può avvenire invece soltanto considerando tutti gli elementi contemporaneamente e questo evidentemente è in contrasto sia con la politica del *laissez faire* finora dominante, sia con le risorse che si vogliono investire nella città nell'interesse della collettività.

Natura politica significa anche la certezza che la crescita della città non ha limiti oggettivi, ma è funzione della capacità di investimento per realizzare quelle condizioni generali necessarie a potenziarne l'attrattività, la creatività e la

[212] Stewart (a cura di) 1972.

solidarietà nella sua popolazione. Da una parte si intende parlare di infrastrutture, che ne garantiscano determinati livelli di efficienza, che ne mantengano le possibilità di continua elasticità e rinnovo; ma dall'altra si inizia a richiedere che il modello urbano di vita ricostruisca una nuova forma di polis, di città della politica, aperta a tutti e costruita per tutti.

Alle visioni sulla crescita delle città degli anni Settanta, si sostituiscono nuove letture e nuove interpretazioni. Le conferenze promosse da *Megacities Foundation* avviate nel 1995 sono esemplari delle nuove tendenze: da Peter Hall con un valore di prolusione si sono sviluppate toccando diversi temi della nuova complessità urbana. Le reti globali di Saskia Sassen, l'identità urbana di Deyan Sudjic, le prospettive possibili di David Harvey, le città frammentate di Richard Rogers, l'ottimizzazione delle risorse di Singapore di Liu Thai-Ker, lo stato sociale di Richard Sennet, i conflitti tra natura e cultura di Lars Lerup, le nuove infrastrutture di Kingsley E. Haynes ne danno riscontro, anche se si tratta di conferenze, senza alcuna ambizione di una struttura unitaria. Metropoli, megacities o megalopoli sono incomprensibili senza indagini complessive, senza confronti con altre città, senza un'interpretazione complessiva territoriale e ambientale.

Gli studi di Mike Davies, che hanno come origine e centro di interesse la metropoli di Los Angeles si allargano dalla questione urbana negli Stati Uniti alla questione abitativa nel mondo. La sua ricerca si svolge lungo una linea anticonformista, su cui occorrerebbe riflettere: l'esasperazione dei contrasti tra città e tecnologia, tra consumismo e conflitti sociali spinge l'analisi urbana verso le molteplici dimensioni dell'urbanistica. La nascita di Las Vegas, le sperimentazioni militari sulle ricostruzioni dei quartieri tedeschi e giapponesi si collegano agli orrori dell'esperienza dei bombardamenti di Dresda, ricostruita in *Mattatoio 5* da Kurt Vonnegut: la ricerca di Davies ruota intorno alle domande sulle responsabilità e sull'etica[213].

Il tema dell'efficienza bellica non può essere di chiusura, né tantomeno di apertura ad altre vertiginose e ciniche asserzioni sulle spese militari in funzione anticiclica, strumenti per stimolare il prodotto interno lordo. Occorre ricollegarsi alla ricostruzione delle città: a Varsavia assieme a Coventry, Dresda, Hiroshima e Berlino e a tutte le altre città colpite dalle guerre, perché siano realmente memorie attive e stimolo a riflettere criticamente sulla disciplina e sui valori territoriali e ambientali.

La rassegna non sarebbe corretta, se non comprendesse per concludere almeno un accenno e un rinvio ultimo alla questione delle abitazioni, così come in questi ultimi anni si è posta nell'urbanesimo mondiale. Si tratta di una tema trasversale, un tema esposto in altri passaggi, ma di cui qui basti ricordare la ne-

[213] Davies 2004.

cessità della politica per trovare risposte alle indagini interdisciplinari, alla medicina sociale, all'ecologia. A partire dallo scontro tra Friedrich Engels e Pierre-Joseph Proudhon[214] e dalla denuncia delle caserme d'affitto di Hegemann per giungere fino alle denuncie internazionali sul dilagare di baracche, *slum* e *squatter* nel mondo si pongono ripetutamente domande etiche e politiche alla disciplina. Occorre portare nella teoria le immagini scintillanti delle capitali e quelle incoerenti delle catapecchie, le immagini del degrado sociale assieme alle manovre per consolidare il consenso politico, i temi della legalità e quelli dell'illegalità per verificare, interpretare e indirizzare le ipotesi verso la sostenibilità, per costruire teorie scientifiche, per fornire scenari di solidarietà e di sostenibilità.

Dal fatto al diritto, per l'appunto.

3.7.4.1. Riflessioni italiane sulla transizione dal fatto al diritto.

In Italia negli anni Quaranta del Novecento si era puntano durante la seconda guerra mondiale al rinnovamento dell'urbanistica, in accordo con le trasformazioni economiche dello Stato, e già nel dopoguerra il dibattito si era allargato coinvolgendo ingegneri, architetti, urbanisti, amministratori e pubblicisti. La "Legge Urbanistica" approvata nel 1942 sanciva la nuova fase della costituzione economica italiana, con una formulazione che gli eventi politici della fine del fascismo e della redazione Costituzione non rendevano obsoleta, ma anzi recepivano. Nella Legge Urbanistica si predisponeva un quadro generale ben utilizzabile per la ricostruzione, ma non riuscì ad avviare un processo pianificazione a differenza di quanto sperimentava la Gran Bretagna con il coevo piano per la Grande Londra.

Nel 1945, mentre altri paesi sostenevano forti investimenti pubblici per ricostruire le città, si approvò la Legge per i piani di ricostruzione, sferrando il primo attacco al diritto urbanistico. Con l'obiettivo dichiarato della ricostruzione, si favoriva il prolungamento del *fatto*, imposto dagli interessi privati, contro il *diritto*, stabilito da interessi generali e strategie condivise. Nelle condizioni di povertà del dopoguerra la possibilità di trarre vertiginosi guadagni dalla speculazione fondiaria restava non solo il principale motore dello sviluppo, ma anche il principale freno alla politica. La funzione negativa della rendita fondiaria in continua crescita, e ben più remunerativa di qualsiasi investimento, non solo rallentava i processi di industrializzazione e di innovazione del settore edilizio, la ricostruzione ei centri storici bombardati e la risposta alla domanda di abitazioni, ma si rifletteva sull'intera economia.

[214] Engels 1872.

Il provvedimento dei piani di ricostruzione, oltre a svendere la città agli interessi finanziari (gli investitori che speculavano investendo denaro a breve termine), sortì l'effetto di ritardare la redazione dei primi piani regolatori generali: a metà degli anni cinquanta solo due città (Milano e Bari) erano riuscite ad avere un piano regolatore approvato, ma per Roma l'adozione del piano avverrà nel 1962. Per dover di cronaca bisogna anche aggiungere che tra lo studio iniziale, la fase dell'adozione consigliare e l'approvazione ministeriale gli interessi della proprietà fondiaria erano riusciti in ciascun caso ad ottenere, oltre ai guadagni già conseguiti, l'adeguamento dell'intero piano urbanistico alle proprie finalità. Un particolare va aggiunto per comprendere di quali piani regolatori si stessero dotando le città: il Piano Regolatore Generale di Milano adottato nel 1948 e approvato nel 1953 era progettato in modo da contenere oltre 3,5 milioni di abitanti, cifra non dichiarata nei documenti ufficiali, ma da rapportare ad una popolazione di circa 1,3 milioni; nel Piano Regolatore Generale di Roma adottato nel 1962 e approvato nel 1965, quindi ventidue anni dopo la "Legge Urbanistica", si dichiarava la possibilità di costruire stanze per ben 4,5 milioni di abitanti rispetto a 2,2 milioni allora presenti[215]. L'entità delle capacità insediative non sarebbe in sé e per sé questione scandalosa, se come nel piano di Haussmann a Parigi o nel piano di Hobrecht a Berlino, le condizioni generali previste dal piano (strade, infrastrutture tecnologiche e attrezzature collettive) fossero state sufficienti a sostenerne lo sviluppo per un altro secolo. Non solo i piani non ebbero tale lungimiranza, ma costrinsero le amministrazioni ad inseguire con servizi e infrastrutture in modo assolutamente inefficiente ed inefficace, con ritardi ingiustificabili, la scelte localizzative imposte dagli interessi privati. I tentativi di sviluppare un diverso approccio all'urbanistica legato al diritto furono diversi, a partire dalla costituzione nel 1947 della Lega per le Autonomie e i Poteri Locali e dall'azione dell'INU Istituto Nazionale di Urbanistica, fondato da Adriano Olivetti nel 1931. La Lega promosse l'informazione e la formazione della pubblica amministrazione con pubblicazioni periodiche; l'INU, a sua volta e soprattutto con i contributi di Astengo, sostenne la necessità di una riforma dell'urbanistica, documentata dai risultati delle applicazioni sinora condotte, con cui si mettevano in luce i difetti sostanzialmente riconducibili all'astrattezza dei piani urbanistici, redatti senza sostegni finanziari e senza programmazione delle attuazioni. Mentre Olivetti finanziava studi urbanistici e faceva di Ivrea un luogo sperimentale dell'architettura moderna italiana, l'INU giunse ad una proposta di legge dopo discussioni pubbliche e diversi congressi. La proposta -pur non essendo e non avrebbe potuto esserlo di completa rottura- proponeva la trasformazione del regime del suolo e una revisione complessiva, affrontando tutti

[215] Dalla Relazione Generale al Piano Regolatore Generale.

i nodi emersi dalle applicazioni degli anni cinquanta[216]. Alle denunce contro la speculazione si era aggiunto l'impegno di alcune amministrazioni, che per contrastare la logica della rendita utilizzarono i piani urbanistici prevalentemente per limitare tramite vincoli l'attività costruttiva degli operatori privati. La quantità e la forza delle richieste fu tale da spingere la stessa Democrazia Cristiana, partito di governo, a dare mandato al Ministro dei Lavori Pubblici, Fiorentino Sullo, per una nuova legge. Appena la bozza fu nota, però, suscitò una reazione talmente violenta all'interno della stessa Democrazia Cristiana, che si giunse a sconfessare l'azione ministeriale, chiudendo drasticamente ogni illusione di riforma[217]. Il fatto schiacciava ancora una volta il diritto, impedendo ogni maturazione alla "Legge Urbanistica".

Per ridurre la sconfitta occorsero alcuni anni di maturazione di un movimento per il rinnovamento dell'urbanistica. Se l'Istituto Nazionale di Urbanistica attraverso la propria rivista e i congressi esprimeva l'evolversi delle posizioni degli urbanisti e l'affermarsi di nuove forze, una parte degli enti locali dimostrava l'impegno ad affrontare le questioni territoriali anticipando per redigere piani intercomunali su una base quasi regionale con la Consulta Urbanistica Emiliana e la Lega dei Comuni Democratici in Lombardia. All'inizio degli anni Sessanta del Novecento i Comuni emiliani intrapresero unitariamente una politica di redazione e revisione degli strumenti urbanistici che avrebbe portato all'impostazione di nuove basi contrattuali nei rapporti tra ente locale e operatori privati. Per le lottizzazioni private i comuni emiliani richiedevano che la convenzione fosse subordinata alla cessione di metà dell'area per uso pubblico; nella redazione dei piani urbanistici l'obiettivo fu quello di ridurre al minimo le capacità insediante sulla base di previsioni realistiche decennali, superando così la concezione "a-temporale" dei piani regolatori, come previsti dalla "Legge Urbanistica" del 1942, per evitare che l'assenza di scadenze comportasse il sovradimensionamento dei piani e la previsione di incrementi dei valori delle aree edificabili, ingiustificabili anche a scadenze di mezzo secolo. Inoltre, i comuni emiliani richiedevano di individuare le superfici per servizi pubblici in modo da garantire quantità minime per ogni abitante insediato e da insediare. Tale azione politica, pur con difficoltà e contraddizioni, si muoveva all'interno del sistema legislativo vigente con realismo cercando di contrastare l'azione speculativa, senza aspettare l'ormai improbabile riforma urbanistica[218]. Dunque, si era scelto di promuovere lo studio e l'interpretazione delle leggi per trovare tutti gli elementi giuridici a sostegno dell'azione pubblica e da questa linea emersero i ca-

[216] INU, VIII Congresso, *Il codice dell'urbanistica*, Roma, dicembre 1960 (atti in *Urbanistica*, n. 33, 1961).
[217] Sullo 1964.
[218] Per un'analisi della pianificazione locale e regionale in Emilia Romagna, che forse necessiterebbe di una rilettura storica, si veda: Bottino 1974.

ratteri di una politica urbanistica innovativa, che si poneva in aperto conflitto con quanto altri comuni adottavano e, soprattutto, con gli orientamenti del Ministero dei Lavori Pubblici.

Fortunatamente l'azione di quei comuni non rimase un fatto isolato, ma ebbe riscontro in altre regioni, rafforzando le indicazioni alternative emergenti. Lo scontro fu condotto contemporaneamente sulla base di interpretazioni giuridiche e sull'elaborazione di innovazioni nelle normative tecniche e nei criteri di redazione dei piani. Tuttavia, questi risultati non sarebbero stati possibili se contemporaneamente non si fosse provveduto al potenziamento degli uffici tecnici, solitamente del tutto inadeguati a svolgere anche le funzioni ordinarie. Il conflitto, non ancora definitivamente risolto, ebbe sorti alterne, ma la validità dei principi sostenuti portò una serie di riconoscimenti sanciti anche in forma di leggi: fu proprio la ricezione nelle leggi di queste parziali innovazioni che permise, seppure lentamente, di costituire un supporto sempre più consistente e unitario per l'urbanistica democratica[219]. I due congressi dell'Istituto Nazionale di Urbanistica tenuti nel 1964 e nel 1966 testimoniarono questa nuova volontà politica di impegno concreto nel governo del territorio, segnando le questioni di interesse territoriale che le pubbliche amministrazioni dovevano risolvere nel compiere il loro mandato[220]. Non si trattava più quindi di proporre nuove leggi e piani territoriali per imporre dall'alto una linea urbanistica: la sconfitta del movimento per la riforma legislativa svoltasi durante l'apertura del Centro Sinistra, dimostrava l'impossibilità di arrivarvi attraverso azioni governative. Era necessario quindi costruire i presupposti operando direttamente in quegli enti locali dove già si era manifestata questa volontà, anche se ancora dopo trent'anni restano come questioni aperte.

Nel 1966 ad Agrigento franò circa mezzo chilometro quadrato del centro storico, coinvolgendo per riflesso sismico anche la zona della cattedrale. Furono sfollate circa 7500 persone e 1.200 famiglie restarono senza casa, la cattedrale restò chiusa per una decina d'anni. Nell'inchiesta della Commissione del Ministero dei Lavori Pubblici diretta da Michele Martuscelli con la collaborazione di Giovanni Astengo, non si poté fare a meno di affermare che non si trattava di un disastro naturale, nonostante ancora vi sia chi così lo definisce, ma di logica e criminosa conseguenza dell'azione costruttiva incontrollata. Fu infatti la stessa mole degli edifici abusivi a causare la frana: questo era il costo sociale dello sviluppo incontrollato e della devastazione dell'ambiente. I rilievi delle sezioni (in alto Figura 81) i confrontano i volumi rispondenti ai regolamenti vigenti (in

---

[219] Per una sintesi storica dello sviluppo dei piani urbanistici comunali in Italia si veda Erba 1979, cap. I. Sulle interpretazioni giuridiche si veda: Predieri, in Cervellati, Scannavini 1973, pp. 41-90 e Campos Venuti, Predieri 1978.

[220] INU, X Congresso, *Un ordinamento urbanistico democratico: forze, organi, regolamento della legge*, Firenze, ottobre 1964 (atti in Urbanistica n. 42-43, 1965), INU, XI Congresso, *Amministrare l'urbanistica*, Palermo novembre 1966.

bianco) con quelli in violazione (retinati), mentre nelle sezioni in basso nella Figura 81 è marcata la sproporzione tra edifici preesistenti (in bianco) e nuove costruzioni (retinate), con il profilo presunto della scarpata, asportata senza opere di sostegno. Nella generale passività degli amministratori locali, erano state costruite oltre 8.000 costruzioni abusive ad Agrigento. Nel settembre 2007, giusto un poco di cronaca, sono state valutate le indennità per 200 famiglie del quartiere dell'Addolorata.

Nello stesso anno la gravità dei danni causati dalle alluvioni e dalle frane in altre località italiane, da Firenze a Venezia e al Friuli, dimostravano inequivocabilmente la precarietà dell'equilibrio ambientale, l'assenza di adeguate infrastrutture e la fragilità delle opere pubbliche, pronte a cedere sotto la forza di avvenimenti, che per quanto rari, in molti casi erano prevedibili e prevenibili[221]. L'insieme di quegli eventi fu l'occasione per ripresentare il tema della riforma urbanistica. Fu approvata la legge n. 765 nel 1967, chiamata legge "ponte", cioè ponte verso la riforma. In essa si introduceva tra l'altro sia il limite d'edificabilità a 3 mc/mq nei territori dei comuni con piani regolatori adottati e di 1,5 mc/mq per gli altri comuni, sia la definizione delle zone omogenee comunali e delle dotazioni minime d'aree pubbliche in funzione del numero di abitanti, esistenti e previsti dal piano (standard urbanistici per i servizi sanitari e culturali, per le aree a parco e per i parcheggi)[222]. Il tema dei servizi e delle attrezzature pubbliche, fino allora presente solo simbolicamente, non è limitato allo sviluppo residenziale, ma coinvolge tutte le funzioni urbane: abitare, lavorare, ricrearsi.

I bisogni sociali maturano con un ritmo ben superiore a quello dell'incremento demografico; la maggior coscienza dei propri diritti, la diffusione dei processi democratici, del progresso sociale, dei mezzi di comunicazione e, non ultimo, dello stesso consumismo hanno alimentato la crescita della domanda pubblica. Come esempio della maturazione delle esigenze collettive basta vedere sinteticamente la breve storia che va dalle richieste degli architetti razionalisti per gli standard minimi per vivere, relativi alla progettazione delle abitazioni, fino alle più recenti leggi con cui si fissano dotazioni minime di attrezzature pubbliche di quartiere e di città.

---

[221] *Urbanistica*, n. 48, dicembre 1966: Agrigento, Firenze e Venezia, numero monografico.

[222] Per una panoramica del significato e della storia di standard urbanistico Falco 1977. In generale sul confronto tra la situazione italiana e quella di altri paesi si vedano le opere di Antonio Cederna, che trattò costantemente il tema.

Figura 80: Centro storico di Agrigento e particolare di via Empedocle e via Amendola.

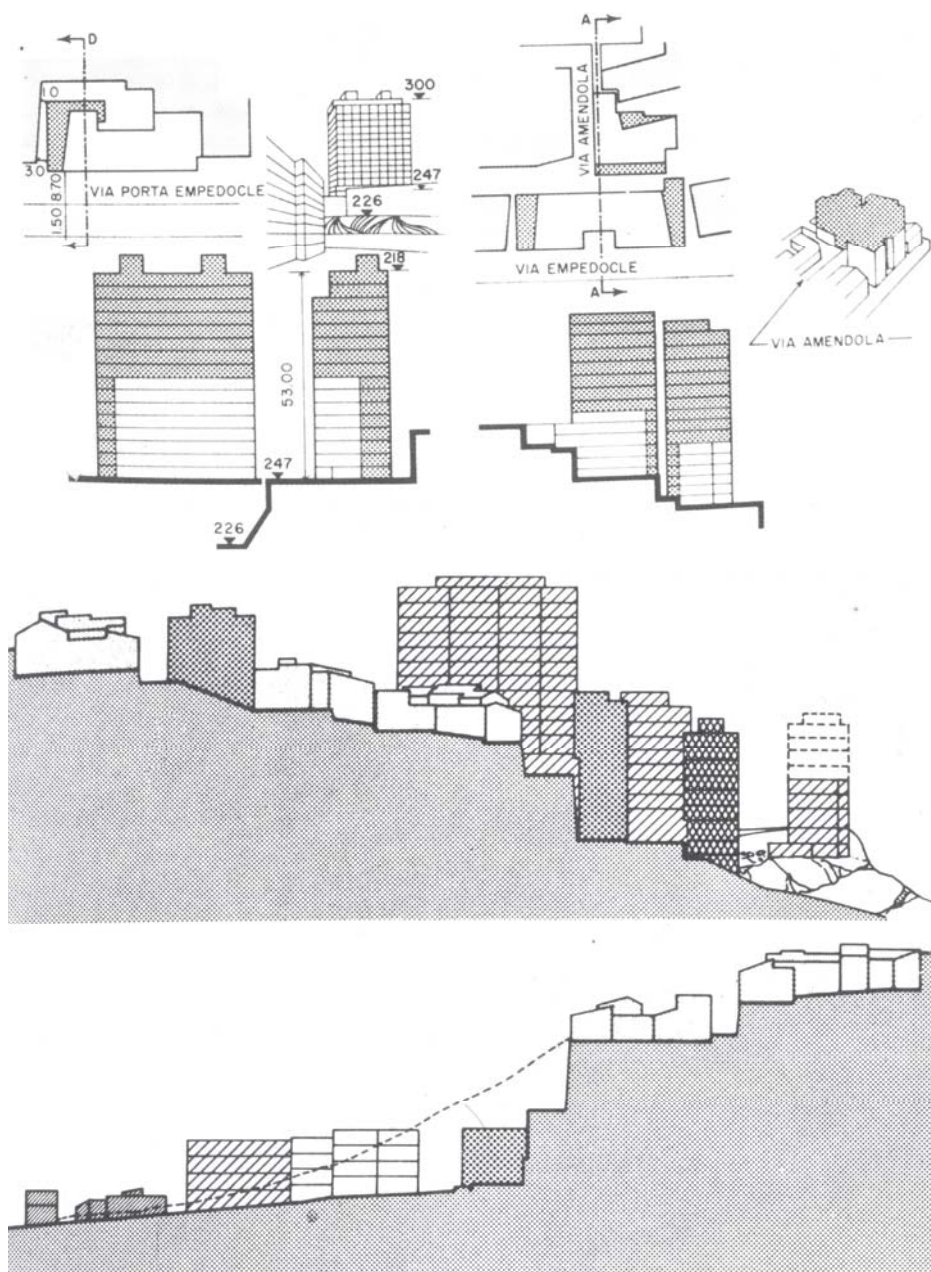



Figura 81: Agrigento 1966. Rilievi per la fase conoscitiva della frana commissionati dalla Commissione del Ministero dei Lavori Pubblici (Fonte: Urbanistica n.48, 1966).

Queste indicazioni, ben lungi dal rappresentare una limitazione immutabile alla fantasia progettuale[223], segnano semplicemente i primi passi per garantire le più elementari condizioni civili di vita, a cui devono seguirne continuamente altri per superare gli eventuali squilibri sociali presenti nell'uso del territorio, sempre attenti a non perseguire una politica di ulteriore incremento di dotazioni pubbliche delle aree già servite e ricche a detrimento di quelle povere. Molto chiaramente Alessandro Tutino lo scriveva e a lui Campos Venuti si ricollegava commentando il decreto ministeriale del 1968:

> «La miglior definizione degli standards urbanistici, resta per me quella di Sandro Tutino "Lo standard deve essere una bandiera ed una bandiera che ad ogni traguardo va rinnovata perché mantenga il suo valore". E così riprendevo questa definizione in Consiglio Comunale a Bologna, commentando il decreto sugli standards: "Questo è un principio che una volta consacrato ci consentirà realmente di usare la parola standard nel suo vero significato: stendardo, bandiera, qualcosa da portare sempre più avanti, non accontentandoci delle mete raggiunte, con il decreto del 2 aprile. Sappiatelo e non accusateci poi di riserva mentale, dal primo momento abbiamo sostenuto questo decreto, perché per noi questo è un punto di partenza, non un punto di arrivo.»[224]

La ricomposizione tra prassi e teoria, tra fatto e diritto è proposta in una corretta dimensione politica e nell'investigazione delle diverse tematiche, nel 1967 Giuseppe Campos Venuti, con *Amministrare l'urbanistica*. In essa si offre un inquadramento teorico completo dell'urbanistica democratica italiana: l'analisi dei meccanismi di sviluppo dell'organizzazione territoriale era messa in relazione al regime fondiario e di questo era studiato il significato parassitario della rendita urbana. L'esposizione dell'urbanistica era condotta sulla base realistica del diritto, avendo come riferimenti gli obiettivo del riequilibrio territoriale e il governo democratico del territorio. Quello spirito del riformismo fu ripreso dalla Lega per le Autonomie e i Poteri Locali negli anni '70, che ampliò e qualificò le proprie pubblicazioni periodiche e curò una collana di formazione urbanistica per le amministrazioni locali democratiche. In gran parte di quelle pubblicazioni emergeva una visione "manualistica" che voleva portare l'urbanistica dal fatto al diritto[225]. Nonostante l'impegno, cui corrispose un numero sempre crescente di pubblicazioni, la ricerca teorica per l'urbanistica democratica, so-

---

[223] Ancora: Enc.: Bisogni, Renna 1969, p. 351, già riportata in "Definizioni di urbanistica", p. 54.

[224] Campos Venuti 1968, p. 44; si veda tutto il capitolo VIII, in cui analizza la cultura urbanistica italiana e le polemiche sugli standard urbanistici. La citazione di Tutino è tratta da: Alessandro Tutino, "Relazione sugli standard urbanistici", p. 110, in: Società Umanitaria (a cura di), *La legge urbanistica e le cooperative di abitazione. Atti del Convegno Nazionale di studio indetto dalla Società Umanitaria sotto gli auspici del Ministero dei LL.PP. - Milano 11-13 dicembre 1964*, La Nuova Italia, Firenze, 1964, pp. 107-115.

[225] Si vedano di quegli anni la annuale *Guida delle Autonomie Locali* e la collana "Amministrare l'urbanistica".

stenuta nel tempo e con costanza da Campos Venuti, restò forse più che isolata, non completamente e generalmente compresa. Nel suo lavoro è nitidamente delineato il campo d'azione dell'urbanistica, rappresentando le relazioni tra questioni economiche e questioni sociali che nel territorio si concretano, ma senz'altro richiede un'integrazione con l'analisi delle corrispondenti applicazioni, che costituiscono un campo d'indagine molto vasto e interessante, non marcato soltanto da devastazione dell'ambiente, ma anche da piani urbanistici esemplari, che hanno avuto risonanza internazionale: da Gubbio ed Assisi fino a Bologna e a Pavia[226]. L'azione locale diffusa per il rinnovamento urbanistico, sostenuta dalle mutate condizioni economiche e politiche degli anni Settanta, fu però in breve tempo battuta dalle tensioni controriformistiche, non ancora risolte.

Furono poche le amministrazioni che seguirono con coerenza nel tempo le indicazioni di Campos Venuti, furono molte che le tradirono. Furono gli scontri con la proprietà privata, l'uso improprio dei vincoli, a volte applicati in termini punitivi, l'insensatezza di molte realizzazioni, affiancate da interpretazioni restrittive della Costituzione, di cui peraltro era più "facile" riconoscere i diritti della proprietà privata (art. 41 della Costituzione) che non la tutela del patrimonio (art. 9 della Costituzione). Quell'urbanistica divenne "incostituzionale" e il riformismo fu colpito da un'onda lunga di forze che sostenevano il *laissez faire* territoriale, interpretato molto semplicemente come "sviluppo"[227]. Dopo quarant'anni, coerenti con quelle premesse, è doveroso invitare a riprenderle per affrontare la sostenibilità ambientale e l'urbanesimo mondiale. Le risorse tecnologiche dovrebbero essere indirizzate per aumentare la dotazione di servizi in risposta alle esigenze collettive, per migliorare la qualità della vita di tutti su tutto il pianeta, per le generazioni presenti e per quelle future, mettendo la qualità ambientale come una della principali priorità tra le esigenze collettive.

I contributi teorici più significativi alla maturazione e alla fondazione disciplinare dell'urbanistica sono stati sollecitati frequentemente dalle situazioni di crisi, talvolta suscitando forti contrasti politici. In Italia, dove è stato possibile favorire innalzamenti rapidi della rendita fondiaria, per le trasformazioni urbane si è data la possibilità di voraci saccheggi delle risorse naturali e culturali, incuranti dei possibili rischi indotti. La storia urbanistica non può essere soltanto una registrazione della cronaca apparsa nella stampa o delle battaglie urbanistiche, né di letture settoriali economiche o programmatiche, né frammentari od occasionali bilanci delle trasformazioni, come il rapporto presentato a Vancou-

---

[226] Si segnalano in particolare le pubblicazioni relative all'urbanistica di Pavia tra il 1973 e il 1977 per il valore metodologico e per la documentazione in: Campos Venuti, Oliva (a cura di) 1978 e il confronto tra il Piano Regolatore del 1956 e quello del 1976 nel numero monografico su Pavia in: *Parametro*, anno VII, n. 46, maggio 1976, pp. 17-18 e p. 68. Un bilancio di mezzo secolo di urbanistica riformista è contenuta in: Campos Venuti, Oliva (a cura di) 1993.

[227] Esplicito riferimento a Campos Venuti 1968 e Campos Venuti 1980.

ver nel 1975 o i rapporti ambientali del Ministero dell'Ambiente[228]. In molti di questi documenti, nelle ricostruzioni più o meno dettagliate della cattiva e della buona urbanistica, nel bene e nel male vi si legge una successione di obiettivi contrastanti, di interessi privati, di interessi pubblici e di interessi generali, sfuocati dall'assenza di una visione complessiva, anche solo fisica, ma aggiornata e aggiornabile della dinamica delle trasformazioni. Tale debolezza informativa e conoscitiva è una costante dell'urbanistica italiana; le fonti informative ufficiali sono discontinue nel tempo e nelle voci, impedendo valutazioni oggettive e rallentando le strutture teoriche.

Come già si è scritto, il piano urbanistico locale non è che una piccola parte della politica territoriale, oltre alla quale vi sono le incognite dell'attuazione legate alle dinamiche degli eventi sociali. Non solo per gli operatori privati, ma anche per gli enti locali il suolo e le sue trasformazioni rappresentano una risorsa economica immediata, base stessa del potere locale, mentre per la politica urbanistica nazionale vi sono ancora molte incertezze sul concetto di sviluppo, incertezze in cui le forze speculative trovano sostegni. L'unica possibilità, affinché l'urbanistica democratica divenga una realtà, è che l'impegno politico si diffonda trasversalmente nelle amministrazioni locali. Gli esempi citati e le buone pratiche divulgate a livello internazionale, non devono restare eccezioni; le politiche regionali, nazionali e internazionali devono collaborare con esse attraverso obiettivi condivisi dai quadri politici e dagli operatori privati.

La posta in giuoco non è marginale, né certamente sono trascurabili le dimensioni degli interessi economici nei risvolti speculativi e nelle implicazioni internazionali.

3.7.4.2. Riflessioni italiane tra riforme costituzionali e ammodernamento delle pubbliche amministrazioni

L'apparato amministrativo in Italia ha subito molte trasformazioni e ammodernamenti, tra cui si possono citare, tra tutti, solo alcuni esempi italiani negli Stati preunitari e dopo l'Unità: la riforma del Catasto inizialmente voluta da Carlo VI d'Asburgo e applicata nello Stato di Milano; le riforme per l'unificazione amministrativa del 1865; l'istituzione delle Regioni introdotte con la Costituzione Repubblicana, le conseguenze delle modificazioni costituzionali relative al "Titolo V - Le Regioni, le Province, i Comuni", le innovazioni promosse dalle Direttive Europee, tra cui la legislazione per la prevenzione di rischi di incidenti rilevanti e la legislazione in materia dei lavori pubblici.

---

[228] Ministero degli Affari Esteri e Ministero dei Lavori Pubblici (a cura di) 1976. pp. 25-64; De Lucia, Salzano, Strobbe 1973; Allione 1977 (1976); Campos Venuti, Oliva (a cura di) 1993; Salzano 1998; Ministero dell'Ambiente 1992, 1997, 2001, 2005.

Nel caso specifico del "Titolo V" della Costituzione si disciplinano i poteri delle autonomie locali per concretare il federalismo, evitando sequenze gerarchiche, come traspare chiaramente già dal primo articolo, che nel testo originale indicava «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», mentre nel nuovo testo indica una pluralità di enti paritetici «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento». Come si può intuire il cambiamento introdotto appartiene a quegli aspetti diffusi della politica che intervengono su ruolo e compiti dello Stato, chiaramente definito come *pluriclasse* e *pluralistico*, non più *sovrano assoluto*. Proprio in conseguenza di tali mutamenti cambiano i suoi strumenti operativi e strategici: si riduce il campo d'azione della pianificazione e della programmazione economica, si amplia il numero di scelte fatte tramite protocolli di intesa e accordi di programma, nelle procedure di valutazione sempre di più si ricorre alle conferenze dei servizi. Quei cambiamenti, che sanciscono una modificazione del ruolo dello Stato, richiedono come contropartita un rafforzamento delle capacità di regolazione al fine di dirigere il coordinamento tra gli enti, riducendo i rischi di un'arena pubblica non guidata da una visione generale, nella quale non solo ogni soggetto possa comportarsi come se fosse un *soggetto privato*. L'elemento critico consiste nel raggiungere punti d'accordo quando tutti sono soddisfatti, ma senza aver conseguito né esigenze strategiche, né efficienza, né efficacia.

La somma di azioni espresse da soggetti concorrenti a intervenire sul territorio, ottenuta attraverso processi scarsamente controllabili, eleva dunque il rischio di contenere contraddizioni, se è privato di una visione generale condivisa.

La riforma del "Titolo V" all'articolo 117 non nomina più l'urbanistica, come nel testo originale. Di fatto non solo l'urbanistica, ma anche l'edilizia e i lavori pubblici non sono trattati esplicitamente né come materie affidate allo Stato, né come materie concorrenti affidate alle Regioni (nelle materie concorrenti si intende che allo Stato competono i principi generali e alle Regioni norme specifiche in attuazione dei principi generali), se ne deduce che siano rimesse interamente alle Regioni in quanto materie residuali. Come è stato da più parti notato, la potestà legislativa residuale si estende su settori economici rilevanti, su una vasta gamma di servizi alla persona e su aspetti fondamentali dell'uso del territorio. In questa interpretazione ogni Regione, pertanto, potrebbe rappresentare una via particolare dell'urbanistica, dell'edilizia e delle opere pubbliche sia nello stabilire principi generali, sia nell'individuare strategie di sviluppo.

Di fatto, al di là di possibili interpretazioni e interventi, la riforma del "Titolo V" richiedono grandi capacità di coordinamento sia nelle indagini conoscitive sulle trasformazioni territoriali, sia nelle valutazioni delle relazioni con il contesto fisico ambientale, sia nelle strategie di pianificazione e programmazione. Territorio è parola dai molteplici significati e comprende aspetti sociali, fisici, ambientali. Il sistema territorio non è certo parte estranea al sistema ambientale: aria acqua e suolo sono sottosistemi aperti, che interagiscono con molteplici relazioni nei complessi processi dinamici di rigenerazione o di degenerazione, mai sospesi in un equilibrio statico. L'interesse generale non deriva da un concetto astratto di "bene comune", ma da quanto è stabilito nella legislazione e nella giurisprudenza e si rivela, dunque, come accordo su strategie e su regole di comportamento. L'arretramento dello Stato può essere voluto dal capitalismo o dal liberalismo per potenziare la propria libertà d'azione, ma può essere cercato anche come una nuova fase della costituzione economica e sociale per concretare nuovi paradigmi nel rapporto tra Stato e cittadino: alla stessa stregua le tensioni per una revisione degli strumenti operativi di governo delle azione di lunga durata possono tendere a sopprimerli oppure a rafforzare l'esigenza di coordinamenti nel governare la pianificazione e la programmazione.

Non si tratta semplicemente di tecniche, ma di democrazia e di politica.

3.8. Consapevolezza dell'urbanistica: verso formulazioni scientifiche

Nella rassegna dei contributi sono già emersi alcuni aspetti legati alla storia dell'urbanistica. In fondo la connessione è ovvia: la storia dell'urbanistica riguarda le trasformazioni del territorio, operate dalla continua azione umana, come testimonia l'archeologia. Non solo storia e pianificazione urbana e territoriale sono intimamente interrelate, ma la stessa comprensione attuale dell'urbanistica richiede di reinterpretare il passato, sia per verificare l'efficacia di precedenti interventi, sia per salvaguardare il patrimonio culturale.

Città, campagna, boschi, montagne, coste, corsi e distese d'acqua, gli stessi deserti, costituiscono le parti del territorio e formano nelle singole organizzazioni sociali un'unità inscindibile che va riconosciuta e preservata nella pianificazione e nella ricerca storica. Nel paesaggio sono cristallizzati i segni di azioni di lunga durata: le opere di irrigazione fatte nel corso dei secoli, foreste distrutte per ricavarne legname da costruzione o combustibile, per terrazzare i pendii e ricavarne campi arabili, zone già agricole ma desertificate per errori d'uso, reti di strade costruite nel corso dei secoli secondo interessi particolari che si intrecciano e che per sempre hanno spartito il territorio. In alcuni casi quei lavori an-

tichi sono ancora alla base dell'uso attuale, in altri casi sono stati abbandonati all'azione corrosiva del tempo, riconsegnati volontariamente o involontariamente al rimboschimento o alla riforestazione. Agli anni in cui l'intervento sulle città è stato più intenso, in cui è stata segnata maggiormente la morfologia urbana ed edilizia con piani di vasto respiro e con investimenti impegnativi, si alternano altri anni, in cui è la lenta azione quotidiana, retta da regolamenti, ordinanze, normative, che forma nuovi quartieri o deforma ciò che esiste per adattarlo alle mutevoli esigenze individuali e sociali.

Quello che traspare, è una miscellanea confusa di testimonianze del passato, incastonate nell'uso attuale, frammenti di episodi relativi alla fondazione di un luogo, al suo sviluppo, talvolta risalenti ai secoli e ai millenni passati, tutta da riordinare. In queste tracce della storia urbana sta la storia umana.

Città e urbanizzazione coinvolgono discipline tra loro lontane, dalla giurisprudenza alla sociologia e all'etnologia, dall'arte e archeologia alla geografia, dalla tecnologia all'economia; da ciascuna si possono desumere contributi interessanti lo studio storico della civiltà e della cultura, che riguardano però solo lateralmente la storia dell'urbanistica. Questa non è ricostruibile sulla base dei pochi elementi affioranti, scegliendo dei campioni, estraendoli dal contesto territoriale, per poi ipotizzare una storia dello sviluppo dell'organizzazione territoriale. Anche la storia dell'urbanistica richiede una visione complessiva.

3.8.1. Identità disciplinare e storia dell'urbanistica

La storia dell'urbanistica: è, innanzi, una questione di metodo e di rigore. Forme urbane e grandi trasformazioni con architettoniche magnificenze solo un aspetto visibile. Attraverso la documentazione si deve ricostruire nell'insieme la formazione e la condivisione di visioni strategiche, i processi di pianificazione, di programmazione, di attuazione e di progettazione, i caratteri delle condizioni generali, dell'organizzazione amministrativa, della partecipazione. Per quanto città e territorio conservino le più evidenti tracce della storia, a lungo non sono state oggetto di studio se non per una parte del significato implicito nella materia, anche se i reperti erano catalogati nell'ambito del fenomeno urbano. La vera questione per gli urbanisti avrebbe dovuto consistere nell'andare oltre all'aspetto concreto della città, alla classificazione tipologica delle planimetrie, per affrontare l'integrità delle relazioni tra il fatto fisico, l'ordinamento politico e giuridico e l'assetto sociale.

Gli studi storici sulla città ne riflettono la dimensione multiforme e questo traspare con evidenza nei passaggi di interesse negli studi: dalla dimensione sociale e politica e dai rapporti con le famiglie e con i potentati economici alla sto-

ria dello sviluppo fisico, delle architetture che la compongono, dei piani che ne determinano le forme o che ne hanno selezionato gli abitanti.

Tra Sette e Ottocento la ricostruzione e interpretazione dell'avventura urbana ha indagato le città greche e romane sulla base delle fonti letterarie per studiare i rapporti tra individuo società e potere. Il lavoro sulla città antica di Numa-Denis Fustel de Coulanges pubblicato nel 1864 non è dedicato all'architettura o alle forme urbane, ma indaga attraverso la politica, le istituzioni e le relazioni tra principi, regole sociali e cultura, per giungere a dimostrare l'impossibilità di trasferire quelle relazioni del mondo antico alle società moderne. Gli stretti legami tra cultura, fede religiosa e istituzioni civili testimoniano la sopravvivenza di antiche forme di culto dei morti o di riti, testimoniano il permanere di forme che furono all'origine della famiglia e poi di livelli più complessi dell'organizzazione sociale e quindi della città. Attraverso fonti letterarie e filosofiche collega la religione all'autorità e al diritto nei primi modelli sociali: le stesse relazioni parentali della famiglia sono espresse dalla comunanza di riti, dal senso della proprietà e dai criteri delle successioni ereditarie come tramandavano Plutarco e Demostene. Nella storia del mondo greco con i cambiamenti introdotti dalle monarchie e dallo smembramento dei patrimoni familiari e del mondo romano con l'affermazione del potere popolare, la repubblica e le istituzioni giuridiche sono iscritte le cause dei radicali cambiamenti politici. Dalla fratria e dalla curia ai villaggi e alla fondazione delle città attraverso riti sacrificali si costituiscono le premesse; dall'aggregazione sociale nella famiglia e nella tribù fino alla società urbana e fino all'avvento del Cristianesimo esiste tra espressioni del potere, forme di aggregazione sociale, città fisiche e istituzioni una connessione così peculiare per ciascuna epoca e per ciascuna civiltà, da non permettere ritorni:

> «Ansi, par cela seul que la famille n'avait plus sa religion domestique, sa costitution et son droit furent transformés; de même que, par cela seul que l'Etat n'avait plus sa religion officielle, les règles du governement des hommes furent changées pour toujours. Notre étude doit s'arrêter à cette limite qui sépare la politique ancienne de la politique moderne. Nous avons fait l'histoire d'une croyance. Elle s'établit: la société humaine se costitue. Elle se modifie: la société traverse une série de revolutions. Elle disparait: la société change de face. Telle a été la loi des temps antiques.»[229]

[229] Fustel de Coulanges 1963 (1900), p. 464 "Così, come per il solo fatto che la famiglia non aveva più la sua religione domestica, la costituzione e il suo diritto furono trasformati allo stesso modo, per il solo fatto che lo Stato non aveva più la sua religione ufficiale, furono cambiate per sempre le regole del governo degli uomini. Il nostro studio deve fermarsi al confine che separa la politica antica dalla politica moderna. Noi abbiamo fatto la storia di una fede. Essa si consolida: la società umana si costituisce. Essa si modifica: la società attraversa una serie di rivoluzioni. Essa scompare: la società cambia volto. Questa è stata la legge nei tempi antichi."

Negli anni a seguire Fustel de Coulanges diviene un classico, esemplare per l'avvio allo studio dei rapporti tra proprietà istituzioni politiche e istituzioni religiose, esemplare per lo stile.

Un genere affatto diverso di studi nacque dalle esperienze concrete di amministrazione: gli esempi vanno dai primi studi sistematici sulla pratica dell'urbanistica intrapresi in Germania, come si è già visto, alla pubblicazione tra il 1890 e il 1893 delle memorie di George-Eugène Haussmann, fonte diretta e primaria per gli studi sui grandi lavori di Parigi, alle opere di Werner Hegemann, che agli inizi del Novecento predispose due esposizioni internazionali di urbanistica, la prima a Berlino (1910) e la seconda a Düsseldorf (1911-1912). L'analisi dell'urbanistica berlinese nella storia e nell'attualità, inquadrata nel confronto con le altre grandi città permise di sviluppare una critica operativa contro i caratteri perversi assunti dall'edilizia berlinese. L'analisi comparata fu ottenuta con criteri omogenei di analisi statistica e di rappresentazione cartografica, dando un carattere unico a quelle mostre[230]. A titolo di esempio si riportano il confronto tra le città per dimensione demografica e per numero di abitanti per edificio nella tabella curata da Rud Eberstadt (Figura 82) e la sua resa grafica per Boston redatta da Philippe Cabot, dove la percezione della densità abitativa negli isolati è data con un effetto di chiaroscuro, dove ogni punto equivale a trenta abitanti (Figura 83). Secondo Mumford nel complesso il catalogo per le esposizioni è il «miglior documento sull'urbanistica e sulle abitazioni nel periodo precedente la prima guerra mondiale», da considerare anche come «magnifica opera di documentazione e di analisi sistematica. Ancora utile: molto più di qualunque altra opera dell'autore»[231].

[230] Calabi, Folin (a cura di) 1975.

[231] Citato nella bibliografia del 1938, ma non in quella successiva; in entrambe con maggior rilievo al catalogo delle esposizioni: Mumford 1953 (1938), p. 527 e Mumford 1963 (1961), p. 736.

BRADFORD	288505	4,08
LEEDS	445568	4,37
NOTTINGHAM	259942	4,38
SHEFFIELD	454653	4,65
BIRMINGHAM	525960	4,79
MANCHESTER	714427	4,86
CROYDON 1)	169559	4,93
BRISTOL	357059	5,30
HORNSEY 1)	84602	5,48
EAST HAM 1)	133504	5,50
LIVERPOOL	746566	5,57
LONDON	4522961	7,89
NEWCASTLE u.T.	266671	8,13
ENGLD. KGREICH	5,20	5,05
städt. Bez.	5,40	5,23
Ländl. Bez.	4,60	4,51
GENT	167477	4,48
LÜTTICH	170346	6,74
ANTWERPEN	312884	8,11
BRÜSSEL 2/3)	177078	8,53
BELGIEN KGRCH	7423784	4,83
ALKMAAR	20467	4,28
LEEUWARDEN	33631	4,76
UTRECHT	115382	5,56
GRONINGEN	68591	5,65
HAAG	265900	6,52
ARNHEIM	61330	6,69
ROTTERDAM	406907	10,90
AMSTERDAM	550547	13,44
HOLLAND KGRCH	5657088	5,58
PHILADELPHIA	1293697	5,4
BALTIMORE	508957	5,7
CLEVELAND	381768	6,0
MILWAUKEE	285315	5,2
BUFFALO	352387	7,1
CINNCINNATI	325902	8,0
BOSTON	560892	8,4
CHICAGO	1698575	8,8
NEW-YORK MANHATTAN	2050600	20,4
NEW-YORK BROOKLYN	1166582	10,2
SCHAFFHAUSEN	18101	11,19
BASEL	132276	12,90
BERN	85651	14,63
ST. GALLEN 4)	123153	15,18
CHAUX DE FONDS	37751	16,24

ZÜRICH	190733	17,26
GENF	58337	23,43
PARIS	2659128	38,00
KOPENHAGEN	403472	26,60
JÖNKÖPPING	25141	9,00
NORRKÖPPING	42781	14,00
GOETEBORG	162776	23,00
MALMÖ	90771	29,00
STOCKHOLM	331272	32,00
BERGEN	75888	15,97
CHRISTIANIA	242850	29,21
BREMEN	247437	7,83
CREFELD	129406	12,69
FRANKFURT a/M	414576	17,09
ESSEN	294653	17,61
ELBEREELD	170195	18,02
CÖLN	516527	18,05
STRASSBURG	178891	18,25
STUTTGART	286218	18,61
DÜSSELDORF 5)	358728	19,11
HANNOVER	302375	20,04
NÜRNBERG	333142	20,48
MANNHEIM 5)	193902	22,27
LEIPZIG	589850	27,39
CHEMNITZ	287807	30,35
MAGDEBURG 5)	279629	31,08
DRESDEN	548308	34,56
MÜNCHEN	596467	36,59
HAMBURG	931035	38,66
BRESLAU 6)	512105	51,97
POSEN	156691	51,80
CHARLOTTENBG	305978	66,13
BERLIN	2071257	75,90
KRONSTADT	41056	8,47
HERMANNSTADT	33489	10,58
REICHENBERG	34790	16,49
TRIEST	226458	19,89
SALZBURG	34176	19,96
LINZ	61197	25,00
GRAZ	145338	25,59
INNSBRUCK	50389	26,24
BRÜNN	122114	35,58
PRAG	218573	40,92
BUDAPEST	880371	41,29
WIEN	2004939	50,74

Figura 82: Esposizioni mondiali 1910-1911. Popolazione e abitanti per edificio nelle grandi città redatta da Eberstadt (Fonte: Calabi, Folin 1975).

In effetti, senza condividere appieno il giudizio di Mumford, il catalogo delle esposizioni costituisce ancora oggi uno dei migliori contributi alla storia dell'urbanistica e senz'altro il risultato raggiunto dipendeva dalla professionalità di Hegemann interna alla pubblica amministrazione, che così prese posizione direttamente sia negli scontri politici per la supremazia nel governo della città, sia sulle contraddizioni sociali. Avversario dell'autoritarismo in urbanistica, rivide e ampliò la parte su Berlino; nonostante l'approssimarsi del nazismo, la pubblicò nel 1930 con il titolo *Das Steinerne Berlin: Geschichte der grössten Mietkasernenstadt in der Welt* (La Berlino di pietra: storia della più grande città di caserme d'affitto), suscitando forti reazioni, tanto che fu costretto ad emigrare nel 1933 negli Stati Uniti, dove morì tre anni dopo.

La storia dello sviluppo urbano e dell'urbanistica berlinese è inquadrata nel contesto culturale, sociale, economico e politico. Sono descritte sia le modalità finanziarie con cui il "mercato fondiario" fu diretto, sia gli effetti che coinvolsero nel bene e nel male tutta l'economia negli anni della prima industrializzazione tedesca. Pur con una scrittura frammentata nell'esposizione Hegemann svela l'intreccio tra politica ed urbanistica e l'importanza delle mostre va oltre il giudizio su Berlino, come si comprende dalla risonanza che ebbe, oltre che dalla partecipazione e dall'impegno diretto delle più grandi città (Boston, New York, Londra, Parigi, Vienna). Un'ultima annotazione può essere diretta a valutare quanto i suoi studi abbiano contribuito al consolidamento disciplinare, anche se un tempo era poco ricordato forse perché la storia urbana di Berlino non aveva radici millenarie, né famose particolarità artistiche, forse per la sua posizione politica. Con il passare degli anni fu ampiamente riconosciuto invece proprio il suo ruolo politico, la sua attività di denuncia contro la superficialità di intellettuali, politici e speculatori verso la pianificazione urbana incapaci di confrontarsi con l'entità degli interessi economici e degli intrecci tra rendita e profitto, tra sistema bancario, rendita edilizia e rendita fondiaria. In pochi anni, con il progredire della ricostruzione, Berlino si riconferma capitale europea proprio per il suo essere crocevia della storia europea: con il Bauhaus-Archiv (Museum für Gestaltung), il Jüdisches Museum, con le mostre internazionali Internationale Bauausstellung, a partire da Interbau del 1957 quando ancora si contrapponevano due Berlino, fino al rilancio come IBA nel 1987 e alle nuove architetture della riunificazione. Berlino è veramente occasione eccezionale per una diversa prospettiva storica in cui inquadrare non solo di Hegemann, il cui metodo di analisi, rimasto a lungo un'eccezione, è ancora valido nella sostanza dopo quasi un secolo, ma di tutto il processo di pianificazione e dell'urbanistica tedesca a partire da Hobrecht, in primo piano, e dagli uffici tecnici senza i quali non sarebbe stata possibile la città attuale.

Tra il 1913 e il 1914, quindi subito dopo quelle esposizioni internazionali, Max Weber negli studi sui rapporti tra economia, istituzioni e città applicò nuo-

vi metodi e ottenne risultati, per quanto incompiuti, ancora innovativi ed essenziali. Se la storia sociale si ritrova registrata nei monumenti e nelle forme urbane, lo è in modo cifrato; ecco quindi l'importanza dell'approccio istituzionale alla città, che va oltre l'architettura e l'urbanistica e che, investendo politica e organizzazione sociale, fornisce criteri di decodificazione: il comune medievale è un riferimento, o archetipo, della città occidentale moderna, assai più corretto di quanto possa esserlo la città stato greca, o le *civitas* romane che componevano un impero fondato sul diritto di cittadinanza. Nel comune medievale si esprime una forma di autogoverno di giurisdizione e di legislazione, che nasce dall'interno della città in quanto espressione concreta di un'associazione libera dei cittadini che sono borghesia urbana per proteggere i propri interessi (*communio iurata*, *coniuratio*), inizialmente senza influenze su un territorio vasto esterno.

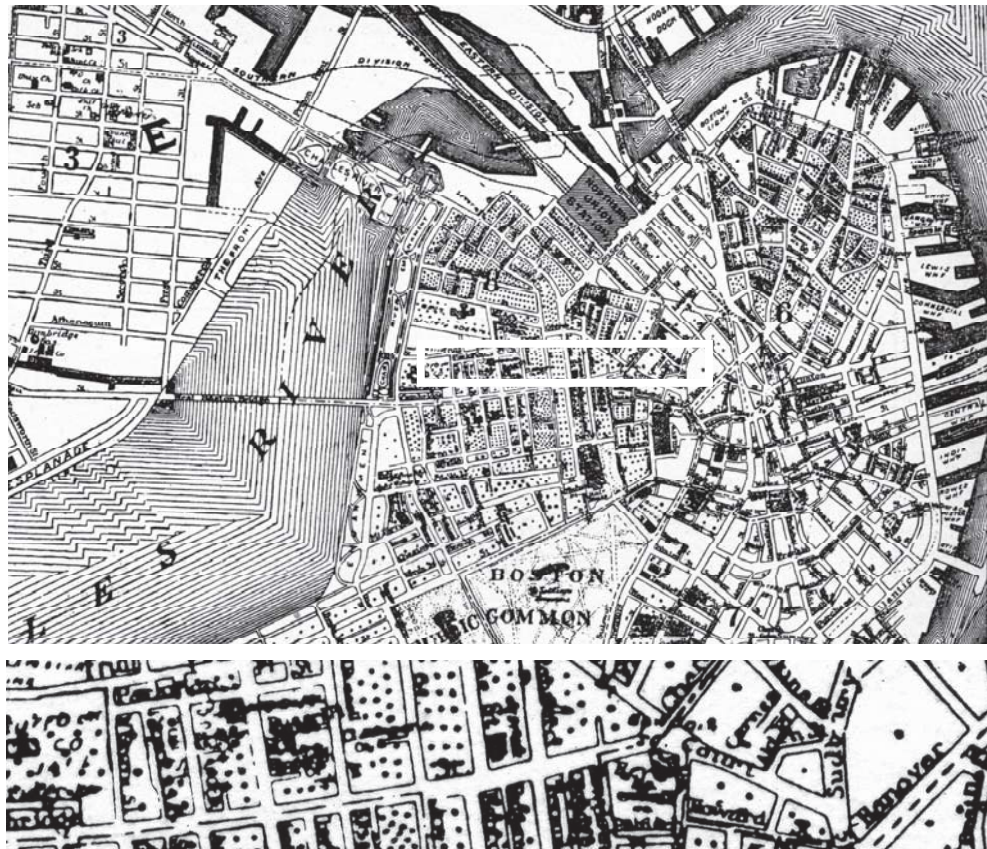



Figura 83: Esposizioni mondiali 1910-1911. Planimetria di Boston con la densità abitativa disegnata da Cabot. Legenda 1 punto = 30 abitanti (Fonte: Calabi, Folin 1975).

Solo più tardi furono promosse forme di associazione tra le città a scopi di difesa (le leghe lombarde) o a scopi commerciali (le *Hanse* nel nord Europa con l'esempio della Lega Anseatica, retta da accordi commerciali), ma sarà soprattutto dalle città medievali italiane che prenderanno vita gli Stati territoriali, marcando così una diversa concezione del ruolo dei poteri forti e della politica, mentre la città rinascimentale italiana, retta dalla politica della Città Stato, è letta come più simile alla polis greca. In questa interpretazione della città Weber contrappone il cittadino medievale come prototipo dell'*homo oeconomicus*, spinto essenzialmente da intese economiche, al cittadino greco e romano affratellato dalla politica e quindi come tale *homo politicus*, e da questa deriva l'interpretazione della modernità del comune medievale, dove si avvia il raffinamento del ruolo politico della borghesia urbana, tratto dal capitale e dal mercato.

Tali scelte di fondo si ripercuotono ovviamente e radicalmente nelle organizzazioni sociali sul territorio: in questo senso, magari discutendo dell'impossibile neutralità dell'urbanistica come scienza, si dovrà tornare a Max Weber e a quanti svilupparono il discorso sulla città come luogo politico per eccellenza per discutere l'influenza del potere, o di un insieme di poteri presenti nelle città. La città è il luogo di poteri locali, che si sono consociati nel tempo scegliendo opportune forme istituzionali e stabilendo accordi di diverso genere: dal giuramento allo statuto, ma senza tralasciare eventuali patti segreti. L'autonomia locale ha trovato specifiche forme istituzionali per porre norme e regole, per allargare le relazioni con altri poteri, per estendere la partecipazione a più gruppi sociali, per rafforzare la sussidiarietà o la *governance*. La politica ha permesso di dare certezza nei rapporti tra i gruppi sociali, tra le autonomie locali e lo Stato.

L'elemento più appariscente e per questo concettualmente dominante nei discorsi sull'urbanistica è senz'altro la città fisica, fatto oggettivo e assoluto. Le sfide dell'urbanistica non si esauriscono però in quel fatto, nella sua innovazione, o nella conservazione o nel riuso di contenitori storici, ma deve trovare i possibili collegamenti tra città fisica e città dei cittadini. Nell'adeguare le forme del passato alle necessità del presente, se non si rafforzano tali collegamenti, si perdono o si nascondono i significati originali della costruzione delle città: non solo rappresentazione dei poteri ma identità possibili di una comunità. Potrebbe essere necessario ritornare al confronto nel tempo e nello spazio dei modi di costruire la società urbana, potrebbe far bene riprendere gli studi sull'affratellamento e sulla convivialità, come aspetti della *polis*, per approfondire il primato della politica urbana ed ambientale sulle forme architettoniche. Quello che spesso è stato denigrato come "sociologismo", assume allora una funzione guida tanto più attuale, quanto più utile per discutere delle possibilità di sviluppo a livello planetario.

L'interesse agli studi sistematici di storia dell'urbanistica furono aperti anche da altri orientamenti: la città fu considerata partendo dalla storia dell'arte e dell'architettura, specificandone le relazioni sociali o adattandole metodi e principi biologici o spingendo verso il positivismo descrittivo e le teorie del determinismo ambientale o accentuandone i significati simbolici e culturali.

Nel 1920 Albert Erich Brinckmann scrisse la prima storia dell'urbanistica e la pubblicò all'interno di una collana di storia dell'arte da lui diretta, osservando come sino ad allora non fossero stati condotti studi di questo genere. Il metodo scelto è esemplificativo, tendente ad illustrare categorie tipologiche e morfologiche attraverso alcuni campioni, trascurando la storia dello sviluppo peculiare delle singole città. Per Brinckmann, proseguendo in un certo senso l'indirizzo di Sitte, la storia dell'urbanistica è insegnamento professionale. I riferimenti culturali erano rappresentati dalla scuola di Vienna e dall'estetica puro-visibilista, in cui si ritrovavano anche Max Dvořák e Alois Riegl. La storia dell'urbanistica è quindi incentrata sulla composizione urbana dell'architettura e, anche quando fa riferimento all'urbanistica contemporanea, ai piani regolatori e all'aspetto amministrativo, quello che conta maggiormente è la percezione degli spazi «poiché la legge del metro ottico è una legge fondamentale in ogni creazione di urbanistica»[232].

La storia dell'urbanistica di Brinckmann doveva essere propedeutica alla pratica della pianificazione, tanto che nell'urbanistica contemporanea si indicavano i contenuti del piano regolatore, sostenendo l'utilità della partecipazione della popolazione. Come esempio pratico una particolare citazione era rivolta al piano di Washington del 1901, a cui aveva collaborato una commissione incaraicata dal Congresso, comprendente Daniel H. Burnham e Frederick L. Olmsted. Brinckmann sottolineava l'importanza delle prospettive monumentali, dei tracciati stradali e delle diverse soluzioni formali per le piazze[233].

Un altro contributo interno alla storia dell'arte fu offerto da Pierre Lavedan con la *Histoire de l'Urbanisme* pubblicata tra il 1926 e il 1952, il cui programma di lavoro, gli obiettivi dell'indagine, i caratteri metodologici, il genere di fonti documentarie utilizzate erano stati anticipati con chiarezza in una introduzione all'urbanistica. L'analisi della città di Lavedan è l'analisi di ciò che è costruito, di cui la planimetria rappresenta la sintesi; l'unificazione del tema delle città in una visione non troppo dispersiva è cercata mediante una classificazione funzionale e morfologica: con il confronto tra le planimetrie si opera una distinzione essenzialmente formale tra piante a scacchiera e piante radiocentriche, tra sistemi a maglia esagonale e sistemi di progettazione urbana paesaggistica, mentre con la classificazione funzionale si distingue tra città militari, centri politici, centri religiosi e centri universitari, riconoscendo implicitamente

[232] In: Brinckmann 1920, p. 91.
[233] Cfr. Brinckmann 1920, in particolare: pp. 119 e 136-138.

l'esistenza di gerarchie tra le città. La derivazione della storia dell'arte significa un preciso orientamento di lettura della città come manufatto e opera d'arte:

> «1) Che cosa si studierà nella città? (...) il piano della città, cioè il tracciato delle strade, la ripartizione e specializzazione dei quartieri, l'ordinamento di spazi liberi, soprattutto delle piazze e dei giardini pubblici. Si cercherà in qual misura e con che mezzi sono stati risolti nel passato questi problemi.
> 2) Quale città si studierà? (...) Noi ammetteremo per principio come oggetto di studio tutte le agglomerazioni nel senso materiale della parola (...)
> 3) Con quale interesse le si studieranno? Non v'è dubbio alcuno. Come tutti i soggetti che appartengono alla storia dell'arte, il piano e l'ordinamento delle città devono essere giudicati dal punto di vista estetico (...) L'architettura urbana fa parte delle cosiddette arti sociali (Roger Marx), cioè le arti utili o le arti della vita. Senza ricorrere alla metafisica si può definire la bellezza in queste arti come il miglior adeguamento al fine. E i fini si possono facilmente indicare: la città deve essere sana, comoda, piacevole da abitare (...).»[234]

L'urbanistica si trasforma in architettura urbana per mettere in rilievo questo aspetto preponderante del fatto fisico, della città costruita, non dei significati simbolici. Il proposito di scrivere una storia dell'urbanistica si scontra contro la impossibilità di studiare tutte le città; la sproporzione tra gli studi monografici a cui riferirsi e la necessità di sintesi attraverso le classificazioni tipologiche rende evidente lo squilibrio a favore della Francia e di Parigi e allo stesso tempo manifesta la debolezza di una storia scritta per elementi dominanti con generalizzazioni quanto meno indimostrabili. Lo squilibrio è particolarmente evidente nell'ultimo volume dove si passa direttamente dall'urbanistica napoleonica al Secondo Impero di Parigi, e poi da questi a Howard e alle città-giardino; ancora di più quando la trattazione per problemi e per esemplificazioni passa alle condizioni moderne, ampliando seppur sommariamente l'indagine agli aspetti finanziari, legislativi e fondiari, aspetti che per il passato erano trascurati o al più solo accennati.

Una logica diversa era seguita da Marcel Poëte, direttore della Bibliothèque Historique de la ville de Paris, dello *Institut d'Histoire, de Géographie et d'Economie Urbaines*. Giunto all'urbanistica attraverso gli studi storici, fondò nel 1919 assieme a Henry Sellier lo *Institut d'urbanisme de Paris* e la rivista *La Vie Urbaine* e la *Ecole des Hautes Etudes Urbaines* e nel 1924 iniziò la pubblicazione di una ponderosa monografia, a cui seguirono altri due volumi di testo e uno di fotografie tra il 1927 e il 1931, senza riuscire a portare a termine l'opera, rimasta quindi alle soglie del mondo moderno. Dopo l'introduzione ampiamente dedicata al metodo e agli obiettivi, descrive la storia civile e sociale più che la città stessa, il cui sviluppo si intuisce ma non resta sullo sfondo. «Per compren-

[234] Lavedan 1926, pp. 4-6.

dere una città si deve conoscere prima di tutto la popolazione»[235], questa attraverso la storia.

In parallelo a questo lavoro, Poëte pubblicò però un'introduzione all'urbanistica con una diversa attenzione ai problemi urbani. Se nell'opera su Parigi il motivo conduttore è la vita che si svolge nella città, in questa l'oggetto di interesse è a tutti gli effetti lo sviluppo fisico e concreto della città. L'introduzione all'urbanistica è composta da due parti. Nella prima sono delineati gli elementi caratteristici dello sviluppo urbano con numerosi rimandi esemplificativi in ogni tempo e luogo. In essa si accenna alle componenti funzionali ed è posto l'accento sulle vie di comunicazione e sull'afflusso di nuova popolazione che attraverso il moltiplicarsi delle occasioni e delle comunicazioni portava nuova ricchezza e nuova cultura, condizioni necessarie alla ricchezza della città. Strada e forestiero, come elementi portatori di novità, città e regione geografica, come ambiente condizionante, costituiscono gli ingredienti della storia urbana. Nella seconda parte, Poëte desume dall'antichità alcune categorie della pianificazione: nelle città egizie e mesopotamiche si esprime il tipo della pianificazione ieratica e autoritaria, nella città greca l'urbanistica democratica, in quella ellenistica e romana, invece, l'assolutismo[236]. Poëte, convinto dell'importanza nell'attualità degli studi storici, conclude enunciando i compiti dell'urbanistica:

> «(L'urbanista) andrà innanzitutto incontro alle masse popolari della città: il suo piano non dovrà limitarsi a ricevere dei tracciati grandiosi in mezzo ai quartieri di lusso, ma dovrà soddisfare prima di tutto le infinite esigenze di alloggi salubri, di igiene, di istituzioni sociali di ogni genere, di circolazione stradale, di produzione industriale. Non dovrà rinunciare ad alcuna delle possibilità offerte dai progressi tecnici e scientifici; e dovrà sapere svincolarsi dalla tradizione quando questa divenga una catena; trovare la bellezza anche fuori dai cammini battuti, essere logico, sincero, profondamente umano. Così avrà saputo approfittare dell'esperienza accumulata dagli uomini lungo il corso dei tempi»[237].

Se nel passato Poëte sembra applicare schemi molto vicini al determinismo meccanicistico e alla visione biologica della città, deducendo regole dell'evoluzione organica, per il futuro contrappone al determinismo il progetto come concreta possibilità d'intervento per dirigere lo sviluppo e per mantenere la vitalità[238]. Forse a questo punto parrebbe allora più lecito considerare quei riferimenti come semplici metafore linguistiche, non nel loro significato diretto, ma strumenti della divulgazione.

---

[235] Poëte 1931, p. V.
[236] Da qui Mumford 1953 (1938) e 1974, ma anche critiche in Coppa 1968, p. 3.
[237] Poëte 1958 (1929), p. 378.
[238] Idem p. 25 si noti una certa analogia con Geddes.

Quasi negli stessi anni l'approccio politico alla città è invece ripreso da Gustave Glotz, che nel 1928 pubblicò un'indagine sulle istituzioni nella città greca. Glotz, che avvertiva un eccesso di semplificazione nelle interpretazioni sociali e politiche a partire dall'antichità con Aristotele fino alla modernità di Fustel de Coulanges, decise di approfondire i rapporti tra istituzioni e città nella Grecia antica. Nella formazione e nel consolidamento della città emerge la Città-Stato, testimonianza concreta della rilevanza della politica in quella vita urbana, in cui alla borghesia commerciale e agli artigiani era lasciato un ruolo marginale. La città, pur essendo sullo sfondo della ricostruzione istituzionale, è sempre più il luogo della politica e, pertanto, l'indagine sulla sua costruzione non riguarda tanto squilibri e qualità fisica, quanto l'importanza della sua costruzione nelle relazioni sociali, non fatto privato, ma pubblico e di altissimo livello. Lo studio delle origini prosegue attraverso indagini e precisazioni, parallelamente ad altre, come quelle sul futuro della città oppure sulle responsabilità dei pianificatori.

Negli stessi anni Venti Henry Pirenne, storico belga, esponeva le proprie tesi medievalistiche proseguendo una maturazione che aveva iniziato da quasi quarant'anni, e con cui proponeva al vaglio del dibattito alcuni problemi storiografici fondamentali sullo sviluppo delle società europee che nascevano da indagini particolari sulla realtà storica delle Fiandre. Con *Les Villes du Moyen Age* (1927), tradotto in Italia per la prima volta quasi mezzo secolo dopo (*Le città del Medioevo*), il fatto urbano è studiato non dal punto di vista fisico, ma nel significato che l'organizzazione del territorio ebbe nella rinascita economica europea. Non è il caso di addentrarsi nella polemica della validità delle tesi e della accuratezza delle testimonianze raccolte da Pirenne, bensì sulla diversa portata che questo genere di studi aveva e sulla fecondità del dibattito che ha suscitato tra gli storici [239].

La strada seguita è ben diversa da quella che gli studiosi di urbanistica stavano tracciando studiando le planimetrie e l'aspetto fisico, e poteva fornire maggiori giustificazioni ed elementi di studio per comprendere le città. Le tesi di Pirenne, tra cui quella del blocco dei mercati e degli sbocchi commerciali dovuto all'espansione del regno islamico e quella della funzione commerciale quale elemento della nuova crescita delle città, colsero temi vitali, anche se non ne fornirono un'interpretazione corretta; altri studi, quali quelli di Gioacchino Volpe (1907), Werner Sombart (1902), Max Weber (1913-1914), Guido Mengozzi (1931), Cinzio Violante (1953), quelli compresi negli atti della Settimana di Spoleto del 1955 e del 1959, e ancora quelli di Yves Renouard (1969) e Edith Ennen (1972), per citare solo alcuni nomi tra i più significativi, misero a fuoco con maggior precisione gli elementi dello sviluppo urbano medievale, anche se

[239] Ovidio Capitani nelle introduzioni italiane a Pirenne indagava questi aspetti suggerendo nuove strade di ricerca: Pirenne 1971 (1927), pp. VII-XLVIII e Pirenne 1973 (1937), pp. V-XXIX.

meno approfonditi nell'espressione fisica delle città, salvo per alcuni aspetti come le vie di comunicazione e la funzione della rendita nel capitalismo (Sombart) e nello sviluppo urbano (Ennen).

Per completare questa rassegna cronologica e concettuale, certo non esaustiva, si deve giungere al 1930, quando Marc Bloch affrontò il tema del paesaggio rurale con l'obiettivo di fornire una prima sintesi della storia rurale francese dando un'impronta originale agli studi territoriali e quando Nikolai Aleksandrovich Miljutin raccolse in un libro gli elementi della pianificazione e della costruzione della città socialista, illustrandone i problemi e i significati dei movimenti per l'urbanizzazione e per la disurbanizzazione, i rapporti tra residenza e servizi, fino ad indicazioni di carattere architettonico e edilizio.

Senza alcuna pretesa di esaurire così i contributi teorici di questo lungo e fecondo periodo che dalla metà dell'Ottocento giunge alle soglie della Seconda Guerra Mondiale, se ne indaga l'ampio arco culturale della letteratura riferibile all'urbanistica attraverso quelle opere, riconoscibili come le prime o per lo meno le più compiute nel loro genere o che più influenzarono gli studi successivi. Si tratta, come si è visto, di manuali, di riviste, di ricerche di modelli del comportamento e della localizzazione delle attività, o di modelli per lo sviluppo ottimale delle città, di interpretazioni della crescita urbana basate sull'analisi dello stato di fatto, sulla storia, sulla geografia o sulla sociologia, in cui ricorre, sfumando i contorni disciplinari dell'urbanistica, l'ambiguità derivata dalle varie esperienze e formazioni culturali; in cui, sempre pronto a riemergere, occupa gran spazio il conflitto tra ingegneri e architetti, tra architettura ed urbanistica, tutto a scapito di quest'ultima; in cui, per concludere, troppo spesso il solo elemento unificante è costituito dalla città fisica, salvo poche eccezioni.

Le opere e lo spirito di autori come Marc Bloch o Carlo Cattaneo sono lungimiranti nell'anticipare approcci ancora attuali, anche se la pratica dell'interdisciplinarietà, a lungo invocata, resta per molte opere un traguardo irraggiungibile, lasciando che per esempio al centro dei ragionamenti suscitati da migrazioni e industrializzazione, comunicazioni e modernità, nel modo di intendere più diffuso ci sono soltanto i problemi e le contraddizioni della città e dell'urbanesimo. La complessità dell'organizzazione territoriale e dei modi di fare urbanistica si riflette nella difficoltà di una cultura specializzata in studi storici di urbanistica, con un evidente divario tra i metodi, come si può facilmente cogliere nello stesso lavoro di Piccinato sulle città medievali, interpretate come città "spontanee"[240].

Lewis Mumford utilizza un approccio interdisciplinare, in modo così accattivante da diventare punto di riferimento per sociologi, storici e urbanisti; la sua capacità narrativa è talmente espressiva da rendere difficili lo sviluppo di analisi

[240] In: Giovannoni e altri 1943, riedito, quasi nelle stesse forme, in Piccinato 1978.

critiche, come lui stesso lamentò anni dopo[241]. Mumford, formatosi alla scuola bio-sociologica di Geddes, operò inizialmente attraverso un'ipotesi basata sulla possibilità di generalizzare la storia delle singole città nella storia della città. Egli cercava, infatti, un'interpretazione universale del rapporto tra esseri umani e città, ma i risultati conseguiti sono contraddittori, ma le sue tesi restano appoggiate spesso ad intuizioni più che a prove storiche. Gli scritti del 1938 e quelli del 1961 costituiscono un'opera unica, in cui la città è il centro attorno a cui ruota la storia della civiltà; entrambi i libri, più che storie sono inviti e provocazioni alla storia, densi di citazioni ed interpretazioni allo scopo di enucleare forze e tensioni, potere e potenziali latenti nella città. La classificazione delle città per tipi è cercata non tanto nella forma della planimetria o nel carattere economico e geografico, quanto nella forma che assume il potere in determinate condizioni storiche. Il santuario, la città ideale, la città dell'assolutismo ellenistico, la comunità e il chiostro medievale, la città barocca del nuovo assolutismo fino alla città industriale e al mito della megalopoli sono i modi diversi di fare urbanistica associati alle diverse contingenze storiche. Il racconto sulla città, così idealizzata, sfugge alla storia, ma è posto come guida all'attualità, alle nuove azioni urbanistiche, tanto da divenire persino dimostrazione della necessità di democrazia nel governo del territorio. La sua visione generale lo porta ad inquadrare la proposta di Howard per le città-giardino nel concetto di regione, intendendo questa nella doppia veste di entità geografica economica e sociale e di livello di pianificazione del territorio da opporre al riduzionismo urbanistico chiuso nella dimensione urbana, dilatata però verso le megalopoli. L'essere umano al centro della pianificazione diventa l'unica alternativa possibile per incrementare e diffondere le risorse sociali. Con un altro volo pindarico la tensione politica di Mumford si proietta verso il futuro per mettere in guardia contro il pericolo di trasformare le città in luoghi di schiavitù e per promuovere un'intelligente partecipazione alla storia universale.

Con il procedere degli studi e nell'esplorare la città da una molteplicità di punti di vista, si avverte la carenza di approfondimenti locali, capaci di fornire riposte esaurienti sui meccanismi di crescita e di espansione e questo diviene un limite per fornire panoramiche dell'urbanistica. Lo stesso Mumford, nel tracciare un sintetico panorama delle letterature sulla città, puntualizzò la scarsità di studi che dessero «sufficienti chiarimenti sull'origine, sulla natura e sulle trasformazioni storiche delle città», ma nella sua stessa rassegna, come d'altronde dalle sue opere, fece emergere chiaramente l'interesse verso un concetto astratto di città, più che verso la città concreta[242]. Come Mumford, e nello stesso anno, anche Mario Coppa, pur seguendo orientamenti sostanzialmente diversi, concordava sulla esiguità dei contributi storici e critici nella conoscenza delle città

[241] Enc.: Mumford 1968, p. 449.
[242] Enc.: Mumford 1968, p. 448.

basati sul progressivo ampliamento delle conoscenze del passato attraverso l'archeologia e la decifrazione dei testi, ma forse con eccessive analogie con il moderno per decifrare il passato[243]. Questo disagio generale è stata anche la motivazione per avviare studi monografici. Come in Lavedan, in Poëte, in Mumford la ricerca storica è stata strumentale alla ricerca e all'individuazione di prospettive, così spesso nelle monografie su singole città all'acutezza dell'indagine si accompagna l'attenzione verso i problemi attuali. Anzi è proprio il carattere operativo dell'urbanistica a permettere di ricercare nella storia con lucidità l'origine, le cause e i meccanismi delle trasformazioni urbane. A fronte della carenza di materiale e della conseguente debolezza critica cresce il numero di professionisti, in gran parte architetti, che dalla professione si muovono verso gli studi storico critici in termini operativi, spinti dalla concretezza della professione ad osservare la concretezza delle città, delle ferrovie, delle strade dei ponti, delle difese idrauliche e di tutte le altre opere, tese a modellare il territorio e a costituire le condizioni generali.

Ciò che non si trova nella letteratura, si trova inscritto nel territorio.

Negli anni che intercorrono tra le due opere principali di Mumford cambia radicalmente il panorama delle indagini urbanistiche. In parallelo al primo lavoro si può registrare una prima serie di contributi parziali, di valore e di contenuto estremamente disomogeneo, che aiutarono a diffondere l'interesse verso la storia dell'urbanistica e delle città. Si ricordano: Steen Eiler Rasmussen, architetto, il cui lavoro su Londra pur attingendo alla storia e a fonti originali, più che storia può essere considerato ricostruzione di un ambiente culturale, di una mentalità utili a spiegare l'originalità londinese[244]; alcune raccolte di saggi introduttivi alla storia dell'urbanistica e allo sviluppo di Roma e, soprattutto, l'opera fondamentale di Alberto Caracciolo[245]; ed infine, con ben diverse caratteristiche, lo studio di Wolfgang Braunfels sulle città medievali toscane[246]. In concomitanza con il consolidarsi disciplinare, all'adozione di moderne legislazioni urbanistiche, all'accumularsi delle esperienze didattiche e professionali, l'attenzione verso la storia dell'urbanistica conobbe nuovi slanci. Le pubblicazioni a carattere storico divennero con la crescita della sensibilità disciplinare più numerose, con un campo di osservazione sempre più ampio; accanto ai consueti filoni architettonici, geografici, storici, sociologici si affiancano specifiche indagini urbanistiche quali quelle di William Ashworth sulla maturazione disciplinare in Gran Bretagna e quella di Giuseppe Samonà rivolta ad un esame comparato delle politiche nei paesi europei[247].

---

[243] Coppa 1968, pp. 3-7.
[244] Rasmussen 1972 (1934).
[245] Giovannoni e altri 1943; Basevi e altri 1954; Caracciolo 1993 (1974, 1956).
[246] Braunfels 1953.
[247] Ashworth 1974 (1954); Samonà 1959.

Le opere di Edward Carter su Londra, di Italo Insolera su Roma, di Hans Bobek ed Elisabeth Licthenberger su Vienna e di Marcel Cornu su Parigi sono state condotte tutte mirando alla comprensione dell'urbanistica attuale[248]. Se alcuni lavori, come quelli di Carter o di Bobek e Licthenberger, hanno un'impostazione maggiormente tecnica e analitica, pur non trascurando le questioni politiche, lo studio già citato di Caracciolo e quelli di Insolera e di Cornu indagano le responsabilità nelle speculazioni edilizie fondiarie e finanziarie per individuare 'la natura politica' degli squilibri e delle proposte alternative. In particolare il libro di Cornu riguarda anche la funzione dell'urbanista, cercando di capirne le responsabilità. La debolezza dell'urbanista come tecnico indipendente è stigmatizzata mostrando chi sono veramente gli "urbanizzatori", definizione che unisce in una categoria i soggetti che promuovono lo sviluppo della città e che hanno portato alla mercificazione del suolo incuranti della popolazione e delle necessità sociali e che usano gli urbanisti per rivestire formalmente e rendere eseguibili i propri interessi. A questa precisazione corrisponde però una semplicistica contrapposizione degli *urbanizzati*, da cui non traspare la composita realtà sociale e politica di coloro che vivono lo sviluppo urbano. La parola "cittadini" comprende una vasta eterogeneità di gruppi sociali, ciascuno mosso da interessi particolari e con diverse esigenze funzionali degli spazi urbani. In mezzo a questa eterogeneità gli urbanizzati di cui scrive Cornu non sono tutti, ma piuttosto quelli che non hanno voce per esprimere le proprie esigenze urbane, quelli a cui era rivolta la *advocacy planning* di Davidoff.

A proposito dell'esempio parigino, il confronto con altri due scritti, pubblicati più o meno negli stessi anni in forma di opuscoli divulgativi, sottolinea l'importanza di certi momenti storici come catalizzatori di interessi, anche se provenienti da formazioni diverse. Nel primo Pierre Lavedan aggiorna la sua storia urbana con una sintetica descrizione degli avvenimenti più recenti, necessaria per porre a confronto la politica di Pompidou con quella di Giscard d'Estaing, e indica l'approssimarsi di un punto senza ritorno prima del quale si doveva risolutamente decidere quale città costruire: la sua storia diviene strumento dell'agire politico. Nel secondo scritto, più conciso per tutto ciò che riguarda il lontano passato, Henri Fizbin e Daniel Monteux, guidati dall'attività politica, giungono allo stesso interrogativo di Lavedan. Per loro, però, non è che l'inizio, che li anima nel ricercare e indicare le alternative politiche e urbanistiche al governo capitalistico della città. Fizbin e Monteux, in primo luogo, ne analizzano le contraddizioni e gli squilibri per individuarne le responsabilità; in secondo luogo, contro lo sfruttamento parassitario e capitalistico propongono con decisione la salvaguardia della città fisica negli interessi della collettività (i nuovi *interessi generali*)[249].

---

[248] Carter 1967 (1962); Insolera 1971 (1963); Bobek, Licthenberger 1966; Cornu 1972.
[249] Lavedan 1977 (1960 I); Fizbin, Monteux 1976.

Il diffondersi della professionale e il relativo consolidamento disciplinare si riflettono nell'ampliarsi della produzione letteraria dedicata alla storia dell'urbanistica; l'ampio fronte degli interessi e delle affiliazioni culturali si riflette nell'articolazione dei metodi di indagine e di esposizioni, permettendo di riconoscere almeno tre raggruppamenti scientifici: un primo raggruppamento raccoglie studi originati dall'interesse dell'aspetto architettonico, un secondo raggruppamento raccoglie panoramiche sulla costruzione fisica e sull'espansione delle città, un terzo raggruppamento raccoglie studi sull'organizzazione territoriale. In questi ultimi il termine urbanistica è generalmente assunto nell'accezione di governo e di pianificazione territoriale. Si tratta di un ampliamento di interessi che riguarda complessivamente la disciplina e che richiede di rivedere giudizi e valutazioni espressi nel passato.

Al primo raggruppamento appartengono la *Storia dell'architettura moderna* (1960), la *Storia dell'architettura del Rinascimento* (1968), di Leonardo Benevolo e la *Histoire mondiale de l'architecture et de l'urbanisme modernes* (1971-1972 e in italiano *Storia dell'architettura e dell'urbanistica moderna*, 1974) di Michel Ragon; due indirizzi storiografici ideologicamente divergenti, ma con l'elemento comune dell'identità tra architettura e urbanistica nella progettazione e nella critica.

Per Benevolo l'incipit della storia dell'architettura è la definizione di Morris, con cui, come è noto, si amplia il campo d'azione comprendendo ogni modificazione dello spazio terrestre[250]. Di conseguenza, si dilata l'oggetto della ricerca storica e la comprensione dell'architettura si ottiene nella storia urbana: un imperativo metodologico che ha permesso a Benevolo di rimanere nel campo dell'architettura, chiarendo il significato dello studio sulla città senza fare storia dell'urbanistica. Sia per la chiarezza, sia per l'abbondanza di materiale iconografico, sia per la ricercata internazionalità nell'indagine, raggiunta con una trattazione sufficientemente equilibrata dei paesi studiati, sia nei riferimenti a precise culture architettoniche, quella del Rinascimento e quella del Movimento Moderno, offre fecondi risultati anche agli urbanisti.

Ragon, ammiratore e amico di Le Corbusier, offre una diversa visione ritenendo indissolubili architettura e urbanistica:

> «(...) resta comunque fermo quello che (Le Corbusier) mi ha insegnato: di non separare l'architettura dall'urbanistica. Senza urbanistica, l'architettura non è che un oggetto isolato, privato del contesto che lo rende vivo. Senza architettura costruita, l'urbanistica resta nel campo della sociologia o della politica. L'ideologia urbanistica cessa di essere un'utopia quando si realizza in un insieme di edifici e di vuoti che costituiscono una città.»[251]

---

[250] Cfr. Benevolo 1966 (1960), p. 7.
[251] Ragon 1974 (1971-1972), p. 6.

L'intento di Ragon, e la scarsità di illustrazioni è significativa, è più divulgativo delle idee che dei fatti dell'architettura e dell'urbanistica; l'attenzione è rivolta all'assemblaggio degli elementi più ricorrenti nei dibattiti universitari e nelle opere che l'hanno preceduto, cercando, non sempre con successo, di dare ad essi una carica politica coerente, piuttosto che affrontare una ricerca storica originale.

Del secondo raggruppamento riguardante le panoramiche sulla costruzione fisica della città si possono prendere a modello tre lavori estremamente differenziati, in quanto impostazione, contenuto e, in un certo senso, visione politica, che marcano altrettanti indirizzi storiografici dell'urbanistica: *Geschichte des Städtebaues*, di Ernst Egli; *International History of City Development* di Erwin A. Gutkind; *Storia dell'urbanistica: il Settecento, l'Ottocento, il Novecento* di Paolo Sica[252].

Ernst Egli distingue la storia della città dalla storia dell'urbanistica. Questa, intesa come costruzione fisica della città, è il centro del suo interesse e rappresenta soltanto una parte della storia della città:

> «La storia della città è lo specchio di più di 5.000 anni, è la cornice stessa della storia. In essa si conclude ogni avvenimento, la battaglia e l'esistenza, per l'ordine e la pace, per la dignità e il diritto, per dar senso alla vita, per la bellezza delle cose quotidiane e dei monumenti che esprimono l'eternità. Schiavi e signori, preti e commercianti costruiscono la città.»[253]

Alla funzione centrale della città, a cui corrisponde implicitamente una sottovalutazione o sottomissione del territorio, e alla complessità degli elementi originali costitutivi, Ernst Egli sostituisce dunque un'ipotesi riduttiva, centrando lo studio sulla composizione urbana dell'architettura. Per inciso, è importante ricordare che Ernst Egli proprio attraverso l'attività storiografica coglie una delle principali difficoltà operative nella vastità della distruzione delle testimonianze del passato.

Erwin A. Gutkind concentrò la propria energia nell'inquadrare la città nella storia e nell'ambiente geografico. Il programma di lavoro comprendeva l'urbanistica contemporanea e una sintesi complessiva, ma fu interrotto dalla morte. Alla comprensione della sua visione del mondo urbano soccorre, però, *The Twilight of Cities*, il crepuscolo delle città, del 1962, in cui sostenne la fine del concetto tradizionale di città, anticipando il *villaggio globale*. Il ciclo di 'cinquemila anni' di storia urbana si chiude preconizzando un unico futuro pos-

[252] Egli 1959-1967; Gutkind 1964-1972; Sica 1976-1985. La collana di storia dell'urbanistica avviata da Sica proseguì fino al 1991 con Cuneo, Franchetti Pardo, Guidoni, Marino, Mamoli, Trebbi, comprendendo il mondo islamico e il medioevo.

[253] Egli 1959, p. 9.

sibile, una disseminazione di piccoli e medi centri urbani, immersi nel paesaggio e legati in un'organizzazione reticolare[254]. L'opera è articolata paese per paese; all'interno di ciascun paese sono presentate una rapida descrizione geografica e una sintesi delle caratteristiche emerse dallo sviluppo storico e politico dell'organizzazione urbana, a cui segue un'analisi «selettiva piuttosto che enciclopedica, con la presentazione di un ristretto numero di città»[255]. La mole del lavoro di ricerca ha dovuto scontrarsi in primo luogo con i limiti imposti dalla volontà di sintesi, per cui, pur disponendo e citando un vasto repertorio, offre rarefatte notizie, utile base per ricerche ulteriori. L'assenza di controllo delle fonti lascia alla sensibilità dell'intuizione più che alla scientificità del metodo la scelta dei documenti di riferimento e dei casi da considerare esemplarmente significativi.

Paolo Sica, dopo aver sviluppato l'immagine della città nella storia e l'esame dei problemi storiografici dell'urbanistica, iniziò la pubblicazione della *Storia dell'urbanistica* nel 1976. In sintesi, egli sosteneva, i problemi storiografici nascevano dalla necessità di ipotesi interpretative e dalla difficoltà di dedurre una sintesi disponendo di una casistica così eterogenea com'è quella dello sviluppo urbano. Inoltre, queste difficoltà erano aggravate dalla complessità del fenomeno urbano, che comporta una *molteplicità di lettura* delle classificazioni tipologiche, funzionali, sociologiche e ideologiche, che sono utilizzate per comprendere l'*origine* e la *base esistenziale* della città.

> «Questa molteplicità delle letture (...) ha una giustificazione, al di là degli errori e dei dogmatismi che produce, da un lato nella stessa complessità dei fenomeni urbani (...) dall'altro del rifiuto - che ostinatamente si ripete - della sospensione del giudizio insita in un atteggiamento del tutto empirico, in una enumerazione di casi particolari uno accanto all'altro, senza lasciare spazio a una comprensione sistematica di quei valori che trascendono la singolarità.»[256]

La storia urbanistica, dopo queste precisazioni, è condotta attraverso la storia delle trasformazioni territoriali, al cui interno inquadra la politica urbanistica delle città. La selezione degli esempi, per evitare la trappola del giudizio di valore, si basa sull'esistenza di documentazione e studi locali. La stessa scelta del periodo di studio mostra il tentativo di ricostruire l'unità storica tra presente e passato, rifiutando la soglia, da molti accettata, dell'inizio dell'urbanistica moderna dalla metà dell'Ottocento, una soglia che troppo spesso si trasformava in una netta cesura. Oltre a questo, l'aver voluto riunificare città e territorio nel quadro delle trasformazioni territoriali e l'aver utilizzato la selezione sulla base della documentazione, ha posto l'accento più che sulla storia, sull'importanza di

---

[254] Cfr. la voce Gutkind in Enc.: Whittick (a cura di) 1974.
[255] Gutkind, 1964-1972, vol. I, p. VI.
[256] Sica 1970, p. 3.

una riflessione e di un nuovo slancio nelle ricerche di storia urbana e dell'urbanistica, che studino complessivamente gli interventi sull'organizzazione territoriale.

Il terzo raggruppamento, orientato alla campagna, è caratterizzato dal metodo di ricerca di fonti documentali e materiali. Ad esso si possono riferire studi locali di storia urbana e indagini archeologiche, in cui l'approfondimento conoscitivo attraverso ricerche d'archivio si integra con lo studio storico dell'organizzazione territoriale nella sua vasta complessità e nella specificità dell'urbanistica. Per quanto riguarda la campagna sono già state citate le opere di Marc Bloch e di Emilio Sereni; fino poi allo sviluppo in questa direzione di numerose ricerche storiche, che, anche quando rivolte principalmente alla storia urbana, contribuirono allo sviluppo di questa corrente storiografica: dai libri[257], ai seminari e alle riviste[258]. Si tratta di indirizzi operativi della storiografia urbanistica, le cui premesse si possono rintracciare in senso generale in Antonio Gramsci, Federico Chabod e Fernand Braudel e nello specifico proprio nei contributi già citati di Alberto Caracciolo con i *Quaderni storici* e soprattutto con *Roma Capitale*, indirizzi ben esposti nella premessa della seconda edizione.

L'insieme delle ricerche, anche se frammentarie, permette di ricostruire i processi dell'organizzazione del territorio durante la rivoluzione industriale e l'ascesa al potere della borghesia. Nel libro *L'Italia in formazione* Carozzi e Mioni affrontano la storia dell'urbanistica come storia della costruzione delle condizioni generali su tutto il territorio italiano, considerando l'arco temporale che va dall'Unità d'Italia alla vigilia della prima guerra mondiale con l'avvio dell'industrializzazione. L'indagine riguarda il processo di urbanizzazione, i riflessi dello sviluppo economico sull'organizzazione territoriale, la costruzione della rete ferroviaria e gli interventi nelle città e nel territorio, intercalando a ciascuno settore un'antologia di scritti contemporanei agli avvenimenti indagati. Il libro successivo di Mioni integra questi indirizzi, poi ripresi nella rivista *Storia Urbana*, come elementi ordinatori, strumenti di lavoro e di indirizzo metodologico:

> «punto di riferimento interdisciplinare (...) dedicato in prevalenza alla trattazione degli aspetti fisico-insediativi ed economico-sociali (...) tenderà ad allargare il ventaglio degli interessi (...) saranno studiati: piani urbanistici ed edilizi, trasformazioni nell'uso dei suoli urbani, processi di localizzazione di attività nel contesto della città, crescita demografica e distribuzione dei gruppi sociali all'interno di quest'ultima, politiche delle amministrazioni locali nel settore dei lavori pubblici, dei demani fondiari, dei servizi d'interesse collettivo, rapporti tra

[257] Per esempio: Carozzi, Mioni 1970, Mioni 1976.

[258] Per esempio: *Storia della città* dal 1976 al 1993, *Storia urbana* dal 1977, *Urban History Yearbook* dal 1974 al 1991, poi *Urban History* dal 1992, *Informationen für moderne Stadtgeschichte*, promossa da *Deutsches Institut für Urbanistik.*

città e campagna, fisionomia ed evoluzione di particolari aree ad alta concentrazione urbana, fenomeni migratori e di insediamento urbano, (...).»[259]

Lo studio richiede allo stesso tempo l'indagine delle fonti e la sintesi per offrire una visione panoramica, in cui inquadrare, mai definitivamente, i lavori monografici e le catalogazioni dei documenti che si vanno accumulando. Alla base sta il riordino del materiale esistente, disperso e non accessibile, come per esempio la sistemazione dell'archivio di Hegemann da parte di Christiane Crasemann Collins[260] e la predisposizione dell'archivio RAPu Rete Archivi Piani urbanistici, lavori necessari per un loro recupero nella ricerca e nella formazione professionale.

Su un altro fronte stanno le fondamentali ricerche archeologiche, in cui decenni di scoperte, di ipotetiche interpretazioni e di conferme delle ipotesi attraverso altri reperti, approfondiscono la conoscenza del passato: il territorio diviene documento materiale attraverso cui ricostruire la storia, con il tramite di altre specifiche professionalità. In questi approcci interdisciplinari, segno dei tempi, sta l'importanza metodologica, rivolta ai documenti materiali e agli archivi, attraverso cui indirizzare le ricerche e riportare alla conoscenza documenti del passato, troppo a lungo trascurato a favore della storia delle personalità del movimento moderno o della collazione delle cronache di malgoverno urbanistico, soprattutto queste ultime in Italia. Un primo tentativo di sintesi per una visione unitaria della città e del territorio nella storia perseguito da Mario Coppa, ha prodotto opere assai poco condivise o diffuse, per quanto redatte con l'ambizione di sciogliere ambiguità particolarmente resistenti nella cultura urbanistica moderna: provocatorio nella scelta del linguaggio, che riporta l'organizzazione del territorio in termini attuali, nella scelta dell'antichità per dimostrare i contenuti attuali dell'urbanistica e nello studio della città e del territorio come unità inscindibile[261]. L'indagine urbanistica recupera il significato sociale per inquadrare il mondo greco e il mondo romano nelle culture preesistenti e coesistenti e per ricercare testimonianze sull'origine della città e su incontri e conflitti tra le culture, attraverso un complesso mosaico di informazioni desunte da un'ampia bibliografia archeologica e storica.

Nel corso di trent'anni il panorama offerto dagli studi storici sull'urbanistica si è allargato soprattutto con indagini locali e con la disponibilità di maggiori documentazioni, modificando alcuni giudizi. Il cumularsi di esperienze pratiche e di approfondimenti storico-critici, svolti non solo con le proprie ricerche sulle fonti, ma anche confrontandosi con altri approfondimenti, forniscono a Dona-

---

[259] Riportato dall'editoriale "Perché una rivista di storia urbana" p. 4, in *Storia Urbana*, I, 1, 1977, pp. 3-5.

[260] Crasemann Collins 2005.

[261] Coppa 1969, Coppa 1981.

tella Calabi l'occasione per proporre una nuova sintesi con la *Storia dell'urbanistica europea*[262]. La questione disciplinare per Calabi si risolve affrontando nella storia i legami tra istituzioni e tecniche della pubblica amministrazione, tra organizzazione sociale, forme di potere, rapporti tra Stato e cittadini, nella cornice di una più vasta storia culturale. La scelta di accentuare gli aspetti applicativi, tecnici ed operativi, della pianificazione porta logicamente verso un approccio complessivo all'urbanistica, senza riduzionismi. Nelle conclusioni si individuano le criticità concrete che l'urbanistica dovrà risolvere: la questione dei centri storici abbinata alla questione della qualificazione delle periferie e la questione delle grandi dimensioni che l'urbanesimo induce in tutto il mondo, a sua volta strettamente connesso con la questione ambientale e, quindi, la pianificazione ecologica. Per quanto sia stata scelta una forma di esposizione sintetica in funzione dell'insegnamento, il criterio cerca di rispondere all'esigenza di disporre di manuale critico per rileggere il passato e affrontare il futuro.

La capacità di riunire i diversi contributi dati dagli studi urbani si è rivelata particolarmente fruttuosa nelle indagini spostate dalla città antica alle origini. Con il progredire delle indagini archeologiche le prospezioni si sono spinte più indietro nel tempo, fino alle prime città in Mesopotamia, risalenti a sette-ottomila anni fa (Figura 84), riconoscendo nelle loro esigenze amministrative la spinta per registrare possedimenti e transazioni attraverso la prima codificazione del linguaggio nella scrittura. Il panorama si è modificato proprio grazie all'accumulazione di conoscenze trasversali e interdisciplinari, arricchendosi di continui aggiornamenti più pregnanti dal punto di vista disciplinare, di cui basti citare Mario Liverani *Uruk la prima città*, sintesi maturata dopo lunghi percorsi di studio. Il punto di partenza per Mario Liverani è collocato negli studi archeologici sull'Antico Oriente e nelle interpretazioni dei reperti, l'arrivo è una visione complessiva della prima urbanizzazione e della costituzione delle società urbane primitive, offerta prima attraverso una ricostruzione analitica dell'Antico Oriente e in un secondo tempo attraverso l'interpretazione della formazione della "prima" società urbana complessa ad Uruk[263]. La differenza tra una comunità paritetica e una società urbana è delineata con grande chiarezza:

> «Conviene soffermarsi un attimo sull'abuso anacronistico del termine e concetto di "città", talvolta applicato ad insediamenti neolitici anche per il malcelato intento di rintracciare la "prima" città in età la più remota possibile. Casi come quello di Gerico (col suo torrione di cinta) o come quello di Çatal Hüyük (coi suoi santuari) sono stati intesi e divulgati in maniera fuorviante. Opere di difesa

[262] Calabi 2004.
[263] Liverani 2006 (1988); Liverani 1998.

> (Gerico è solo un caso fra tanti) sono certamente il frutto del lavoro coordinato di tutte le forze lavorative della comunità locale, ma ciò non basta né per postulare un potere politico centrale (in grado di mobilitare queste forze) né per affermare un carattere urbano. I paralleli etnografici mostrano come opere di simile impegno possano essere eseguite anche da una comunità a struttura paritetica e con modesta emergenza di un coordinamento "politico". Quanto ai "santuari" di Çatal Hüyük (...) sono talmente numerosi che dimostrano proprio il contrario della specializzazione e dell'accentramento dell'attività di culto. Non se ne può certo dedurre l'esistenza di una casta (numerosissima!) di sacerdoti, ma piuttosto il carattere familiare (e non pubblico) del culto, che ognuno "fa da sé" nella propria casa o in quella del proprio "patriarca". Non dunque accentramento ma polverizzazione della funzione cultuale, non specializzazione (e gerarchizzazione funzionale) ma diffusione familiare (nell'ambito semmai di una gerarchizzazione gentilizia).»[264]

La questione sull'origine delle prime città assume una valenza di grande interesse attraverso la ricognizione dei reperti delle città di Ur e di Uruk, inquadrate nel contesto della Mesopotamia. Emergono ipotesi complesse alla base del patto urbano e della possibilità di gestire azioni di lunga durata tramite strutture organizzate. L'insieme dei manufatti, la loro collocazione e la loro datazione permette di risalire all'origine del linguaggio e della scrittura, all'amministrazione e alle forme del potere politico e religioso: quindi alla vita sociale. Città fisica e ordinamento sociale, cultura e uso del territorio, migrazioni e guerre si fondono in un unico panorama. La città diviene luogo dell'essenziale controllo delle risorse (lavoro, agricoltura e zootecnia), un esercizio che richiede la registrazione nel tempo dei movimenti di merci e delle proprietà dei campi. Scrittura, misura e compilazione di inventari sono strumenti utilizzati da scribi amministratori operanti all'interno di organizzazioni con ordinamenti giuridici, così permettendo che l'organizzazione sociale e l'aumento di produttività crescano di pari passo, adeguando l'espansione urbana alle nuove necessità.

---

[264] Liverani 2006 (1988) p. 77.

Figura 84: Città in Mesopotamia e mappa di Uruk (Fonte: *sopra* The Oriental Institute, University of Chicago; *sotto* Liverani 2006).

Figura 85: Rovine di Uruk (Fonte: The Oriental Institute, University of Chicago).

Nel periodo Antico intorno al 3500 a.C., quando si compì la rivoluzione urbana, Uruk occupava una superficie di 70 ha circa e l'area di influenza, che in un certo senso potrebbe raffrontarsi all'impronta ecologica, si estendeva oltre la Bassa Mesopotamia. Nel corso di pochi secoli la città del re Gilgamesh raggiunse la dimensione di 100 ettari, la sua forza d'attrazione era tale che si ritiene possa essere messa in relazione con la crisi di altri villaggi mesopotamici.

L'insieme delle scoperte archeologiche rafforza, dunque, l'ipotesi della città di Uruk come espressione della complessità sociale, come luogo di insediamento di uno Stato, a cui necessitano organizzazioni ordinamentali per costruire e governare la città: questi sono i nuclei originari di quelle che sarebbero diventate nei tempi successivi le pubbliche amministrazioni. L'organizzazione del territorio è il risultato di un continuo processo di azioni concrete, la cui successione ha prodotto forme sempre più complesse di uso del suolo e di interazione tra uomo e ambiente. Se si intende contribuire a studiarne la storia, se ne deve interpretare il processo all'interno dei rapporti sociali economici e politici, prima che formali. Il senso della storia e della razionalità degli avvenimenti deve essere tratto dai documenti, senza forzarli per adattarli ad inesistenti principi universali o a ideologie. La realtà storica si ricostruisce attraverso lo studio e l'analisi delle fonti dirette, indagandone la veridicità e ricercando per ogni ele-

mento la funzione per cui è stato originariamente realizzato e quello a cui è stato successivamente destinato, tutti i fattori che hanno concorso alla sua genesi e che costituiscono la sua storia particolare. Storicizzare città e territorio significa anche riportare al centro del metodo l'osservazione dell'azione umana nei diversi contesti geografici e culturali.

L'organizzazione del territorio non è spontanea, non risponde alla casualità, né a leggi trascendentali, ma è opera umana, qualsiasi sia lo strumento predisposto per giungere a modificare l'ambiente, sia che abbia saputo sfruttare le condizioni geografiche e le risorse locali, adattandole con maggiore o minore abilità alle proprie esigenze, sia che l'interferenza con l'equilibrio ambientale abbia raggiunto effetti disastrosi e travolto con dissesti quella o altre regioni limitrofe. Tuttavia, poiché la realtà storica non rappresenta una verità assoluta, ma è relativa sia per la faziosità delle testimonianze, sia per lo stato della conoscenza delle fonti, ci si trova dinanzi alla necessità di una verifica continua, indotta dalle scoperte, da nuove interpretazioni e da nuove ipotesi: un lavoro che si rinnova senza esaurirsi, per mantenere sempre stretto il contatto tra uomo, politica e governo del territorio.

3.8.2. Coscienza storica e conservazione del patrimonio architettonico e territoriale

Le ricerche storiche, le letture del paesaggio, le indagini archeologiche hanno mutato il nostro modo di intendere il passato: se per Victor Hugo «l'architettura è il grande libro dell'umanità», contrapposta drammaticamente alla scrittura nel tramandare la storia[265], la ricchezza moderna è costituita dall'inestricabile legame tra documento e interpretazione del documento, quindi tra ricerca, scoperte e spiegazione.

La consapevolezza moderna colloca *l'intero territorio* nel patrimonio culturale*, che nella sua integrità costituisce realmente il grande libro dell'umanità*. Il territorio deve essere studiato, svelato, valorizzato e protetto in quanto bene culturale, per la sua natura di bene culturale, di risorsa e di deposito. Non si tratta di una visione locale, per quanto lungimirante, ma di una visione condivisa a livello internazionale, condivisa dalla stessa UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, la cui azione tende all'identificazione, protezione e conservazione di quel patrimonio culturale e naturale che a livello mondiale deve essere considerato di valore eccezionale. Il

[265] Hugo 2003 (1831-1832), p. 210.

trattato internazionale sulla cui base si fonda l'azione dell'UNESCO è la convenzione votata nel 1972 *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (Convenzione relativa al patrimonio culturale e naturale) e adottata al 2006 da 184 paesi membri. Allo stato attuale (2007) la lista approvata dal World Heritage Committee (Comitato per il patrimonio mondiale) include 851 siti distribuiti in 141 paesi: di questi 660 sono beni culturali, 166 beni naturali e 25 possiedono entrambi i valori (Figura 86). Esiste nella logica, indipendentemente da un legame diretto, un'evidente relazione tra l'insieme della casistica offerta dalla lista dell'UNESCO e la definizione di William Morris, secondo cui «l'architettura abbraccia la considerazione di tutto l'ambiente fisico che circonda la vita umana»: la lista dell'UNESCO, infatti, ne offre un'eccellente esemplificazione.

La conservazione del patrimonio non nega il nuovo, ma lo combina nella sostenibilità dello sviluppo, nel rapporto dialogante tra antico e moderno, tra passato e futuro. Un tempo i processi sociali legati alla rapida industrializzazione si traducevano in volontà di trasformazione e innovazione degli spazi urbani, si scontravano ovviamente contro quella visione culturale che andava sempre diffondendosi e che percepiva i valori storici impliciti nella città e nelle sue architetture come elementi fondamentali della storia. Con il tempo questa contraddizione si è esplicitata, manifestando, ancorché non sempre svelando, un vero e proprio conflitto tra la rapida crescita della città e la diffusione della sensibilità delle conoscenze di storia urbana: il rapporto tra nuove e vecchie parti delle città non poteva più essere confinato in un mero fatto estetico, non riguardava solo né il pittoresco, né il sociale. La delicatezza della conservazione e del restauro, la questione ambientale, la disponibilità di risorse limitate se richiedevano allora profonde riflessioni, tanto più le esigono a fronte dell'accelerazione mondiale delle trasformazioni. L'accumulazione rapida di capitali impone sul sociale nuove forme di controllo; la sostenibilità e la valorizzazione dei patrimoni culturali coinvolgono al contrario la conservazione delle forme antiche e la salvaguardia dei contenuti sociali, dunque anche diverse progettualità.

Figura 86: Estratto della mappa dei siti appartenenti al patrimonio mondiale naturale e culturale (Fonte: UNESCO).

La nuova dimensione urbana significò un violento trapasso dalla città del passato, in cui si erano sedimentate le trasformazioni succedutesi con relativa lentezza nei secoli, alla città moderna, che si espandeva rapidamente, dilaniando il tessuto urbano preesistente e dilagando senza limiti nella campagna.

Le architetture, conservatesi attraverso i secoli, non costituivano tanto un patrimonio culturale, quanto un bene economico giunto alla fine delle proprie ragioni d'esistere. Esso poteva ancora arricchire la proprietà edilizia, sfruttando lo stato di necessità in cui versava la maggior parte della popolazione, costretta ad ammassarsi in abitazioni antigieniche. A volte si trattava di tecnologie ormai obsolete, giudicate pericolose, come nel caso delle case in legno nelle città, che troppo frequentemente diventavano causa di incendio che rapidamente si estendeva generando indomabili devastazioni. Un altro fattore spingeva alla trasformazione urbana: nelle parti più vecchie si addensavano piccoli commercianti, artigiani con lavoro saltuario, proletari che se da una parte arrangiandosi trovavano proprio nella città le possibilità di sopravvivenza, dall'altra parte permettevano di trovare facilmente servitori e faccendieri. Con l'industrializzazione gli operai richiamati dalla concentrazione delle manifatturiere, avendo un salario

troppo basso per potersi concedere un'abitazione decente si univano ad essi. Così, accanto ai residui della società del passato, con la vicinanza degli operai maturavano i germi della nuova coscienza sociale. La velocità delle trasformazioni aumentava le tensioni e contro l'organizzazione dei proletari si opponevano contemporaneamente sia volontà di valorizzare nelle aree centrali i valori economici deprezzati dalla povertà e dalla mancanza di manutenzione, sia motivi di ordine pubblico. Nascono pertanto non solo specifici piani per rinnovare le architetture e i livelli di rendita, eliminando i ghetti degradati, considerati focolai delle lotte urbane e covi della malavita, ma anche azioni repressive, chiamate di ordine pubblico. Una volta disperso il proletariato nel territorio, la città nuova diventava la città borghese, sovrapposta a quella antica, e così attuando contemporaneamente il risanamento 'morale' e quello 'igienico'.

Con il piano dei grandi lavori a Parigi non si realizzò solo qualche piazza reale, non si intervenne per parti: in ogni senso quel piano rappresentò l'estensione dell'azione urbanistica su tutta la città del passato per costruire la città del futuro, attivando con lucidità un processo combinato di dispositivi finanziari, di regole operative e di normative edilizie. Furono Haussmann e Napoleone III a dare al rinnovo urbano una dimensione inedita: intuirono la ricchezza potenziale della città, trasformandola integralmente in un unico immenso affare, ma furono anche in grado, dopo aver scatenato l'ingordigia, di dirigerla verso l'obiettivo voluto, verso la costruzione della Parigi capitale del secondo impero, già predisposta alla futura funzione di grande capitale europea. Più tardi Reinhard Baumeister, senza teorizzare interventi dalle dimensioni grandiose come a Parigi, negò comunque l'importanza della conservazione delle architetture del passato, fatti salvi alcuni eccezionali monumenti. I suoi ragionamenti erano tesi a dimostrare nella demolizione e ricostruzione quegli indiscutibili vantaggi: aria, luce e, specialmente, nuovo terreno edificabile nel cuore della città[266]. Poco anni dopo a Firenze i suggerimenti per un risanamento rispettoso dei valori storici dell'architettura non trovarono alcuna eco: gli abitanti del quartiere furono sfrattati ed ebbe il sopravvento la brama degli speculatori, mascherata sotto il pretesto di allontanare dalla città i promotori della sovversione anarchica e della malavita[267]. Repressione e trasformazione urbana si trovavano facilmente alleate, riscuotendo rapidi consensi nella borghesia.

Anche se di fronte ai grandi lavori parigini e alla distruzione del mercato vecchio fiorentino, la maggior parte delle voci a difesa dell'antico si appoggiarono soprattutto sull'estetica del pittoresco e del bello e meno al significato sociale, culturale e documentale della città storica, salvo rare eccezioni, anche se non furono sviluppate strategie urbanistiche alternative capaci di supportare nella città esistente le trasformazioni necessarie all'industrializzazione, tra gli

[266] Baumeister 1876, tradotto in G. Piccinato 1974, pp. 234-237.
[267] Si rimanda a Fei 1977, pp. 54-73, 80-82 e 92.

architetti e gli studiosi dell'architettura si stava diffondendo una nuova sensibilità verso il passato, superando il concetto tradizionale del monumento singolo, di valore eccezionale, isolato dal contesto ambientale. In parallelo, con l'accumularsi delle esperienze, si introducevano nuove tecniche e tecnologie nel restauro e nella conservazione. Nel 1877 William Morris fondò la *Society for the Protection of Ancient Buildings* (Società per la protezione degli edifici antichi), contro l'arbitrarietà degli interventi di restauro. Alla fine del secolo Camillo Sitte, dopo un'esperienza di progettista d'architetture eclettiche, propose lo studio del passato, con particolare attenzione alla città medioevale, come modello culturale di gran lunga superiore alle realizzazioni moderne di architetture della città. Max Dvořák, formatosi nell'ambito del puro-visibilismo e della storia dell'arte come storia dello spirito, pubblicò nel 1916 per conto *del Kunsthistoriches Institut der K. K. Zentralkommission für Denkmalpflege* (Istituto per la Storia dell'arte dell'Imperiale Regia Commissione Centrale per la tutela dei monumenti) un'introduzione al restauro e alla conservazione dell'architettura. L'appello di Dvořák è rivolto alle persone colte, cercando di stimolarne la sensibilità verso l'architettura come testimonianza storica. Anche se l'aspetto sociale è trascurato, i criteri di intervento sono tali da non sconvolgere la composizione sociale della città, mettendo in luce il significato di patrimonio collettivo. La sensibilità verso il valore della città, come si è costituito nella storia, fa affermare a Dvořák la necessità di evitare radicali interventi di demolizione, indicando come unica via corretta la continuità dei lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione e, in un altro passo, di mantenere o di ripristinare, se necessario, la funzione originale dell'edificio. Teorie e metodiche di conservazione si arricchiscono e si ampliano, introducendo il concetto di «ambientazione originaria», che estende il valore stesso del monumento al tessuto urbano, l'uno e l'altro in un rapporto reciproco:

> «È vero che molto spesso le vecchie case, non solo sono scomode ma addirittura antigieniche, e tuttavia non è necessario, né saggio distruggerle una dopo l'altra perché di solito, con modificazioni relativamente trascurabili, potrebbero essere rese comode e corrispondenti ad ogni regola sanitaria. (...) I principi basilari della tutela dei monumenti sono quanto mai semplici e chiari e si possono (...) riassumere in due postulati: a) conservare al massimo i monumenti nella loro funzione e ambientazione originaria; b) e nella loro forma e aspetto inalterati.»[268]

Nel corso di un secolo le teorie del restauro e della conservazione in architettura sono cambiate, introducendo nuovi concetti e strumenti per il controllo dell'intero processo di progettazione, della compatibilità delle funzioni e per garantire la vitalità urbana. Seppure lentamente rispetto al percorso teorico della

[268] Dvořák 1971 (1916) cap. I, p. 37 e cap. VI, p. 54.

progettazione, le stesse tematiche sono introdotte nell'urbanistica, attraverso cui i processi per la tutela e per la conservazione dei centri storici e per la riqualificazione urbana trovano strumenti idonei, proficuamente abbinabili all'applicazione di tecnologie per la sostenibilità.

Tutto questo si riflette in tempi più lenti anche nella coscienza e nella percezione collettiva ed è quindi comprensibile che Dvořák debba essere interpretato nella cultura del suo tempo. Una volta ammesso tutto questo, e quindi senza voler imporre come inalterabile quanto scritto un secolo fa, si vuol far notare la difficoltà della sua comprensione e assimilazione all'interno della disciplina, ben consci che per quanto tali affermazioni potessero essere accolte favorevolmente, da sole non avrebbero potuto contrastare la pratica speculativa messa in gioco dai grandi lavori urbani. I lavori di trasformazione e di ampliamento delle città assieme all'inurbamento della popolazione rurale distruggevano il tessuto urbano, alterando la composizione sociale ed accelerando l'obsolescenza infrastrutturale e strutturale. La rendita urbana trasformò le città in fonti prosperose di facili guadagni; le circostanze più disparate permisero di far aumentare vertiginosamente i prezzi degli immobili; la sostituzione delle attività e delle classi sociali garantì il controllo politico e il successo delle operazioni.

Verso la fine del secolo a Firenze e a Roma le grandi occasioni furono offerte dal trasferimento della capitale, a Napoli dal colera e dalla necessità di *risanare* tecnicamente la città, a Milano, a Genova e a Torino dal processo di industrializzazione, ma per una lettura storica complessiva delle trasformazioni territoriali si deve saper bilanciare denunce e riconoscimenti. Da una parte non si può non riconoscere che l'espansione urbana si concretò spesso in gigantesche speculazioni edilizie, contornate da investimenti più finanziari che sociali, distribuiti su tutto il territorio, a cui si sacrificavano parchi e bastioni, monumenti e quartieri storici, ambiente naturale e paesaggio, bisogni sociali e residenza popolare; né che si concedevano, nell'intreccio tra settori bancari e finanziari ed edilizia, possibilità di nuova edificazione senza richiedere niente in cambio, né la qualità architettonica, né quella ambientale. Gli Uffici delle Belle Arti non erano considerati neppure organismi consultivi da interpellare prima di demolire o modificare le architetture del passato. Dall'altra parte bisogna ricordare che le azioni di tutela e di conservazione del patrimonio culturale in Italia sono le più avanzate tanto da essere "prese a modello" negli altri paesi, anche se "talvolta" frenate dalla carenza di norme attuative e dall'aleatorietà operativa. Dalla cultura italiana dei secoli passati nasce la cultura territoriale dei musei e l'indagine archeologica del passato.

La legislazione nazionale per le Sovrintendenze fu varata nel 1909 e fu ampliata nel 1922. Dalla già citata Carta d'Atene del 1931 promossa da Giovannoni seguì la Carta Italiana del Restauro, da cui derivarono le leggi 1939, leggi fondamentali per l'istituzione delle Soprintendenze e per la promozione del

controllo degli interventi sugli edifici monumentali e di quelli incidenti sulla percezione del paesaggio[269], leggi che peraltro avviavano una nuova fase della costituzione economica italiana. I principi legislativi furono formulati così bene da restare ancora valida per decenni. Quelle leggi furono ribadite nei principi generali della Costituzione repubblicana e furono riprese nel testo unico del 1999: La validità dei principi fu inficiata soprattutto dalla mancanza delle necessarie disposizioni attuative. I principi della tutela dei monumenti e delle opere d'arte entrarono, infatti, più lentamente nella prassi e nella formazione professionale e culturale, in cui è sempre stata preponderante l'attenzione alla progettazione di nuovi edifici. Per il passaggio dalle leggi generali alle disposizioni attuative, necessarie per governare gli interessi commerciali e per favorire gli interessi culturali della conservazione, occorre innanzitutto promuovere e divulgare l'importanza delle memorie e delle testimonianze implicite nel territorio e nelle città antiche sia per modificare la formazione stessa dei valori, sia per diffonderne la condivisione. La condivisione diviene quindi strategia, un percorso nient'affatto spontaneo o intuitivo.

Il divario tra quello che avrebbe potuto essere conservato e quanto è stato conservato, non deve essere però occasione per un bilancio soltanto negativo, quanto per rendersi conto di quanto tempo occorra per metabolizzare a livello collettivo altre scale di valori, senza le quali sarebbe del tutto impossibile avviare il processo di conservazione. I risultati positivi sono stati l'esito di una successione di studi storici e di ricerche, che hanno posto la cultura Italiana proprio a partire dalle leggi del 1939 e dalla Costituzione repubblicana un polo di riferimento a livello mondiale. I risultati si sono riversati lentamente nella formazione, nella pianificazione, nella progettazione e nel restauro: azioni tutte necessarie per consolidare a livello internazionale e nazionale processi integrati di conservazione e di sviluppo.

Nel lungo percorso dell'industrializzazione e dell'urbanesimo italiano, gli interventi di demolizione e ricostruzione divennero sempre più sistematici nelle città storiche: gli allineamenti stradali e i risanamenti sociali tra Otto e Novecento, il "piccone risanatore" negli anni Venti e trenta del Novecento, poi i piani di ricostruzione del dopoguerra, se possibile più distruttivi degli stessi bombardamenti[270]. A Milano, dove i valori antichi furono intesi come impedimenti e vincoli, il processo di modernizzazione non seppe evitare la degradazione dell'ambiente urbano e naturale, superando di gran lunga quella di molte altre città italiane, pur facendosi nominare con una certa presunzione "capitale morale". Il centro storico fu senza tante proteste, se non demolito, cospicuamente alterato. Il rapporto tra città antica e città moderna fu piuttosto una 'colata di

[269] Legge 1 giugno 1939 n. 1089 "Tutela delle cose d'interesse artistico e storico" e Legge 29 giugno 1939 n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali".
[270] Istituiti nel marzo del 1945.

cemento' (così si diceva), che irrigidiva lo schema viario romano e medioevale. Le testimonianze storiche ritenute 'minori' furono snaturate; i giardini privati e gli orti furono sacrificati; i Navigli, l'Olona e il Seveso ed altri corsi d'acqua secondari furono tombinati o deviati, inglobandoli nel sistema fognario; le attrezzature e i servizi pubblici furono trascurati, come dotazioni superflue. Della cultura urbanistica europea restò assai poco, ma, per chiarezza qui come altrove, è importante osservare che queste opere non furono frutto di improvvisi pensieri.

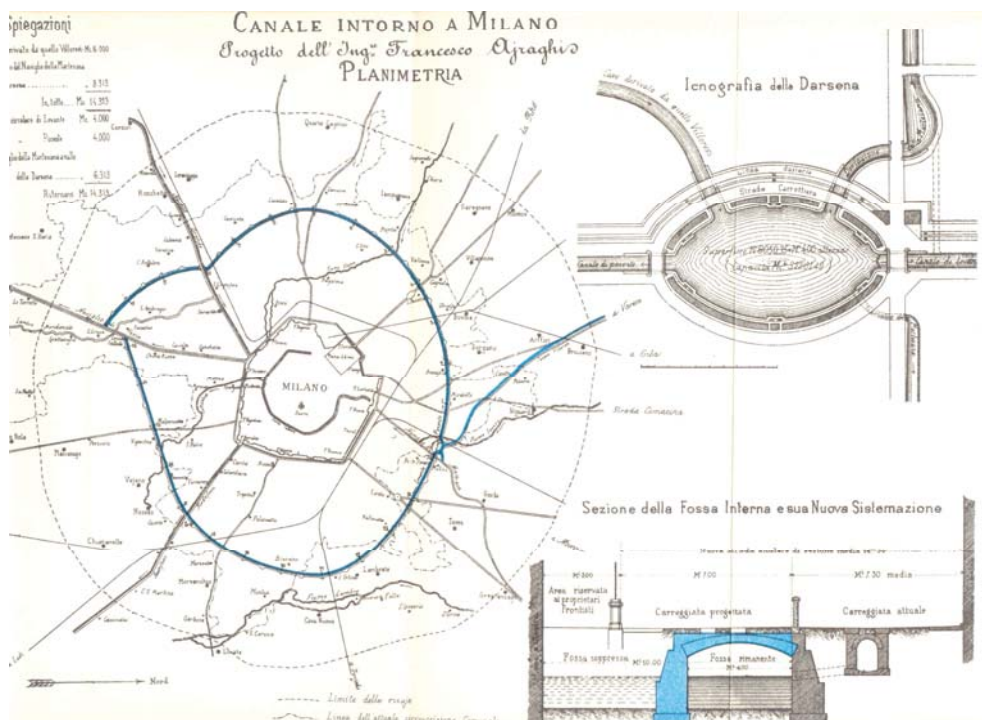



Figura 87: Progetto di Ajraghi per lo spostamento dei Navigli a Milano (Fonte: Bascapé 1982).

La "possibilità di trasportare al di fuori delle mura di Milano il canale detto Naviglio" era stato più volte oggetto di studio: nel 1858 da parte dell'ingegnere Carlo Mira, che voleva costruire sopra i Navigli viali alberati come i *boulevard* parigini, nel 1874 dall'ingegnere Francesco Ajraghi, che riproponeva il riordinamento dei Navigli con un tracciato più esterno, capace di assecondare le necessità della metropoli e nello stesso tempo risolvendo la soppressione della fossa interna dei Navigli (nella Figura 87 sono a confronto il perimetro interno

dei Navigli e il tracciato esterno)[271]. Si confrontino i progetti per le infrastrutture milanesi con quanto si realizzava nelle altre città europee, al fine di predisporre le condizioni generali dello sviluppo. Il semplice confronto visivo tra lo sviluppo della rete ferroviaria tra Parigi, Londra e Berlino e Milano sarebbe già significativo, ma si deve ricordare che a Milano, sintomo di scarse risorse e di ritardi negli investimenti, quasi sessant'anni dopo lo sviluppo ferroviario delle altre città europee, si progettavano ancora un canale industriale e il porto di mare a sud est della città, nonostante difficoltà tecniche mai risolte per superare il dislivello verso il Po (Figura 88). Appare chiaro allora che le condizioni generali di sviluppo delle città risiedono non solo in una condizione fisica di insediamenti e di infrastrutturazioni, ma anche in accordi non formalizzati, patti e affratellanze che si intersecano e si mischiano, attraverso cui però si produce un ambiente culturale, talvolta proteso verso interessi generali, talvolta spinto da interessi particolari. Le probabilità di successo sono un intreccio di accordi legittimi e di alleanze sfumate e trasversali, di cui spesso non resta traccia alcuna.

Se in Italia la debolezza politica e finanziaria delle pubbliche amministrazioni, la collusione tra poteri pubblici e interessi privati e l'inadeguatezza del sistema economico hanno spinto verso lo sfruttamento e la esasperazione della rendita urbana, come unico strumento per soddisfare l'accumulazione originaria di capitali, negli altri paesi con altri contesti le forme urbane venivano forgiate come strumenti di condizioni generali per una fruizione collettiva, ma ciononostante il rinnovo urbano si svolgeva analogamente, lasciando irrisoluti gli stessi problemi. Pur potendo contare su economie più solide, ben raramente le classi sociali più deboli e specialmente quelle che risiedevano nei quartieri degradati, hanno potuto godere delle operazioni di rinnovo urbano: ovviamente, la questione non stava in un puro operare tecnico.

A distanza di un secolo dai grandi lavori di Haussmann e di Napoleone III, tanto aveva retto quell'urbanistica, Parigi fu interessata nuovamente da grandi ristrutturazioni. Tra gli anni Sessanta e settanta del Novecento attraverso gli strumenti del rinnovo urbano, del completamento delle aree d'espansione e della costruzione di città satellite si cambiò la forma architettonica, il contenuto sociale e i settori produttivi della grande Parigi. I lavori furono spinti con le speculazioni immobiliari, tanto che gran parte del rinnovo urbano non interessò le aree più degradate, bensì quelle più interessanti per le manovre finanziarie[272].

---

[271] Bascapé 1982, p. 33-39 e p. 41-45.
[272] Si rimanda a: Cornu 1972; Castells e altri 1973; Fizbin, Monteux 1976.

Figura 88: Attestamento delle reti ferroviarie. *In alto a sinistra* **a Parigi 1860,** *in alto a destra* **Londra 1860,** *in basso a sinistra* **Berlino 1880 (Fonte: Zucconi 2003).** *In basso a destra* **Milano 1920 (Fonte: Reggiori 1947).**

Figura 89: Piani di allineamento stradale per Milano (Fonte: *sopra* Ballerini 1909; *sotto* Castelli, Sabatini 1915).

La limitazione dell'urbanistica al fenomeno architettonico comporta proprio nel campo dei centri storici due possibili alternative ugualmente rischiose, riproponendo un'antica polemica sull'inserimento di architetture moderne in ambienti storici: da una parte vi sono i fattori della demolizione e ricostruzione, come metodo radicale di risanamento, di eliminazione una volta per tutte dell'antica città per costruire le nuove forme che più degnamente dovrebbero rappresentare il mondo attuale; dall'altra vi sono i sostenitori dell'aspetto storico-culturale dell'architettura e dell'ambiente urbano che propongono il recupero e il restauro degli edifici antichi, in modo da trasformare i centri storici in ambienti esemplari della storia della civiltà.

Per dirimere la controversia tra i due pareri, rappresentati per la verità con molte sfumature, è necessario, ma non sufficiente, analizzare anche l'aspetto economico. È necessario perché non è ammissibile prendere delle decisioni e valutarne gli effetti senza considerarne i costi, ma subito bisogna aggiungere che non è sufficiente, perché ogni conto può contenere mistificazioni, si possono alterare le valutazioni dei costi, dei benefici e dell'efficacia delle scelte di demolizione e di ricostruzione, si possono mutare materiali, tecniche e tecnologie ottenendo risultati non direttamente comparabili. Non è sufficiente perché ogni valutazione di alternative dovrebbe comprendere anche altri valori; se complessa è la città, altrettanto complessi sono i bilanci delle trasformazioni urbane, dove si devono combinare i diversi generi di valori con i progetti di nuove identità con cui si proietta nel futuro la società. Se la scelta deve essere una libera scelta compiuta nel rispetto della democrazia, il dominio dell'urbanistica sta dunque nella politica e nella partecipazione, avendo come strumento il sapere scientifico e tecnologico: la realtà dell'architettura e della città consiste proprio anche nel contenuto, nella popolazione e nelle attività che vi si svolgono.

Il Comune di Bologna mise a punto ed approvò innovative politiche di intervento nei centri storici che ebbero letteralmente risonanza mondiale: il piano per il centro storico approvato nel 1969 e il successivo piano di ripristino e di restauro per l'edilizia economica e popolare del 1973[273]. L'effetto fu un moltiplicarsi di attività internazionali, in parte promosse dal Consiglio d'Europa, con simposi internazionali, tra cui quello di Bologna (1974) e quello di Ferrara (1978) collegati all'Annata europea per il patrimonio architettonico del 1975. Queste attività segnano parte del lungo percorso verso la Carta di Amsterdam del 1976 e la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, adottata a Firenze, occasioni di confronti e scontri sull'importanza dei contenuti sociali e produttivi tra i valori urbanistici dei centri storici, ma anche di sintesi significative.

---

[273] Sull'azione degli operatori pubblici italiani fino al 1973 si vedano: De Benedetti, Tortoreto, Vitale (a cura di) 1973; Balbo, Zagari (a cura di) 1973. Per una rassegna ragionata della stampa specializzata in architettura e urbanistica dal 1970 al 1977 in Francia, Gran Bretagna, Italia, Repubblica Federale Tedesca si rimanda a: De Benedetti e altri 1979.

I termini di quelle polemiche non sono comprimibili solo all'interno dei rapporti tra la progettazione di nuove architetture e la progettazione per la conservazione del patrimonio architettonico: investono questioni sociali e culturali, mettono in discussione la distinzione disciplinare tra urbanistica e architettura, tanto che il vero nodo sembra essere rappresentato dalla pretesa libertà assoluta in qualsiasi contesto ambientale, reclamata da una parte degli innovatori[274]. Il problema posto dai centri storici non dipende soltanto da dibattiti culturali, ma appartiene al quadro urbanistico più generale: come migliorare l'ambiente urbano e risanare le case degradate per garantire senza sprechi a tutta la popolazione migliori condizioni di vita, facendo quadrare il bilancio economico delle Amministrazioni Pubbliche con quello sociale dei bisogni e quello culturale dell'intera società, dell'umanità.

Così, anche se non in tutti i paesi si vuol rispondere risolutamente alla domanda sociale, un radicale cambiamento culturale è intercorso dai primi generici rimpianti per la distruzione del pittoresco e dalle isolate e anticipatrici analisi dell'Ottocento all'impegno urbanistico per la salvaguardia dei valori sociali, culturali e economici della collettività, tra cui sono compresi anche quelli storici del Novecento, a cui però troppo spesso è mancato un quadro complessivo di riferimento, una visione teorica robusta, capace di dirigere l'analisi urbana oltre gli approfondimenti settoriali di i centri storici, dei servizi sociali, delle attività produttive e terziarie, della circolazione verso una visione generale delle interrelazioni.

Dagli studi sull'urbanesimo si è passati agli studi di storia dell'urbanistica e alla conservazione del patrimonio culturale e alle riflessioni teoriche, così sollecitando ulteriori contributi. Le criticità operative e le questioni teoriche dello sviluppo e delle trasformazioni dell'organizzazione territoriale emergono, infatti, sia da una 'nuova' dimensione della città e dal conseguente 'contrasto' tra antico e moderno, sia dalle trasformazioni dell'organizzazione sociale e dal tipo di controllo o di accordo con cui si intendono governare i potenziali conflitti sociali. Restauro e conservazione superano i confini dell'intervento ristretto sull'edificio e si aprono alla città e al territorio.

3.8.2.1. Restauro, conservazione e urbanistica

Nella progettazione si è introdotta la consapevolezza che l'integrità dell'edificio storico possa essere conservata e valorizzata attraverso la valorizzazione del contesto. Nelle città storiche i singoli episodi architettonici, le strade e le piazze risaltano nell'insieme e nella loro capacità di innovazione e di riela-

[274] Si veda: Consiglio d'Europa 1978, divulgato con una vasta pubblicistica sulla stampa non specializzata.

borazione, dove appare evidente la continuità della storia: quanto è difficile isolare in un edificio una data specifica di costruzione, tanti sono gli interventi, le rielaborazioni e le integrazioni, così nel progetto di conservazione occorre lavorare per recuperare il senso nella storia, ma questo sforzo può avere pieno successo solo se con altrettanta apertura mentale si individuano strategie territoriali complesse per proiettare la sua sopravvivenza culturale sociale e produttiva anche nel futuro. Il contesto diviene, dunque e in primo piano, anche contesto sociale. Il confronto tra le esperienze e gli sforzi interpretativi teorici permette non solo di formare capacità professionali e di costituire riferimenti operativi, il che non è poca cosa, ma contribuisce ad esportare le esperienze interne alla disciplina del restauro e della conservazione nelle riflessioni urbanistiche. La rilettura della cultura del restauro[275] e l'esame delle tematiche legate alle tecniche[276], che coinvolgono intimamente sia le strategie della pianificazione sia la conoscenza fisica e chimica dei materiali, sono essenziali per comprendere anche dal punto di vista teorico i possibili percorsi. Nella rassegna di situazioni specifiche, nel confronto le specificità dei luoghi e delle architetture, che si maturano i principi della conservazione, sempre legati alla sensibilità ma pur sempre capaci di fornire principi generali, come ipotesi principali da sottoporre a continua verifica[277]. In tutti e tre gli esempi citati non esiste un astratto riferimento letterario all'architettura e alla storia, ma un continuo interrogarsi pragmatico, un'attenzione alla realtà del singolo caso che porta alla costruzione simultanea della sensibilità operativa e della riflessione teorica.

Nel *progetto di conservazione* sono essenziali le relazioni tra edificio, gruppi di edifici strutturalmente connessi, gruppi di edifici funzionalmente connessi, isolato e città[278]. Il *progetto di conservazione* assume un senso compiuto se *e solo se* si inserisce nella continuità delle scale di analisi e di intervento dalla pianificazione fino alla manutenzione edilizia.

---

[275] Casiello 1996.
[276] Bellini 1996
[277] Dezzi Bardeschi 1996.
[278] Feiffer 1997.

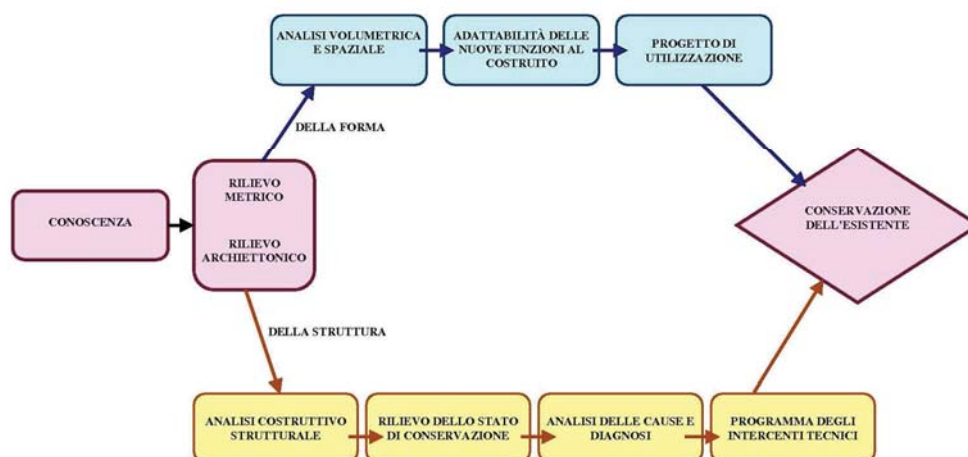



Figura 90: Schema concettuale del processo del progetto di conservazione (elaborazione da Feiffer 1997).

La nozione di monumento si è arricchita nel momento in cui si è preso atto che la sua collocazione nel contesto urbano ne modificava il valore, completandolo. Nello stesso tempo dare valore al contesto non significava soltanto dotare quell'oggetto di una cornice, ma portare l'attenzione verso le testimonianze che gli edifici singolarmente e nel loro insieme trasmettevano: i termini di centro storico, città, territorio e paesaggio segnano questo dilatarsi dell'attenzione alla storia a cui si accompagnano i piani urbanistici tesi a salvaguardare i valori storici e artistici della città del passato e del presente.

Il processo innescato con il progetto di conservazione va dunque oltre l'aspetto fisico degli edifici fino a comprendere da una parte l'aspetto culturale ampio delle relazioni tra città storica e ambiente costruito e dall'altra parte l'aspetto sociale: gli abitanti. La manutenzione degli edifici e la vitalità complessiva della città sono elementi reciprocamente interrelati, attraverso cui dimostrare la solidarietà sociale, attraverso cui riprendere a sviluppare libertà, eguaglianza e fratellanza. Quello che si intende mettere in evidenza è che la logica delle argomentazioni esposte porta verso un ulteriore passaggio logico:

l'edificio, la città e il territorio sono parti di un sistema rappresentato dall'organizzazione territoriale, in cui sono contenute tutte le testimonianze culturali e materiali della storia umana, dei modi con cui è stato adattato l'ambiente alle mutevoli esigenze. Il paesaggio racchiude quindi la storia del pianeta intrecciata con la storia umana.

Interpretare la progettazione di un edificio o di una città come esito complesso di un processo continuo nel tempo, influisce di conseguenza nella conservazione, che riprende il processo di formazione nella storia e lo pone alla base della progettazione. Si giunge così alla consapevolezza che pianificazione e progettazione potrebbero, in quanto processi partecipati, concorrere a formare e modellare l'identità sociale, struttura portante immateriale necessaria quanto gli stessi elementi fisici strutturali degli edifici: un risultato certo non secondario.

La *polis* evoca la città come luogo delegato alla politica, la sopravvivenza del genere umano richiama la sostenibilità delle trasformazioni territoriali, ma le dimensioni attuali delle metropoli e delle megalopoli moderne impediscono assolutamente rapporti diretti con la *polis* greca. Come il richiamo alla polis deve essere reinterpretato nella modernità, così si devono dare nuovi valori strutture e infrastrutture storiche. Occorre riflettere a fondo e confrontarsi per scegliere il senso profondo incluso nelle strutture e infrastrutture storiche, occorre dare valori, nella consapevolezza che non si tratta di valori oggettivi, eterni o universali, ma di valori che cambiano nel tempo e che si formano attraverso un processo conoscitivo sempre in trasformazione. Occorre trovare compromessi accettabili tra progettisti e conservatori, le fazioni invocate per drammatizzare il conflitto tra l'esigenza di adattare le strutture urbane alle nuove esigenze e l'esigenza di conservare e tramandare ciò che rappresenta le memorie del passato.

L'organizzazione territoriale delle attività umane è spiegabile con la politica. La storia dell'urbanistica, come ogni storia, è composta da storie lette attraverso i molti soggetti operanti sul territorio. I paesaggi impliciti nel territorio ne sono la documentazione materiale.

Anche in questo caso sarà opportuno riportare esempi concreti (la prassi) per verificare la teoria. Le questioni della conservazione, al di là delle terminologie, mettono in risalto come il dato di partenza sia la ricchezza del patrimonio culturale, di interesse dell'umanità, distribuito nel territorio e che i processi di valorizzazione, se privati dal contesto territoriale, subiscano un elevato rischio di essere inefficaci. Per ridurre il rischio che la conservazione si risolva di nuovo in una selezione, più o meno dotta, di monumenti è necessario introdurre un processo di conoscenza fondato su inventari e cataloghi, gestiti attraverso sistemi informativi pubblici, quindi utilizzabili da tutti. Inventari e cataloghi sono la base conoscitiva per confrontare i beni, esprimere priorità e definire progetti di valorizzazione prima che di conservazione. In altri termini, le ricerche portano sia alla necessità della conoscenza, sia all'inserimento del progetto di conserva-

zione in una visione di pianificazione della conservazione, senza voler innescare alcun processo di cristallizzazione territoriale.

I centri storici sono senza dubbio una parte dell'organizzazione territoriale e la loro conservazione, obiettivo ragionevolmente condivisibile, appartiene ad una strategia complessa proprio per questo suo essere parte di un sistema, in cui quell'obiettivo di conservazione dei centri storici appartiene alla conservazione del patrimonio architettonico e culturale. Per conseguirlo non è sufficiente attivare buoni progetti per singoli edifici, ma si deve attivare un quadro programmatico complessivo e coerente capace di coinvolgere la pluralità di soggetti e attori che vive e lavora nei centri storici: la conservazione dei centri storici richiede in altre parole un'urbanistica per la conservazione. Vi sono diverse tecniche e tecnologie applicabili e la scelta dipenderà dalle risorse e dai costi, dall'efficacia e dalla durabilità dell'intervento, ma la vitalità dei centri storici richiede anche altre condizioni: una basata sul coinvolgimento della popolazione che vive e lavora nei centri storici, non la sua esclusione, un'altra sul vaglio delle attività e delle funzioni compatibili anche in termini di innovazione e di prospettive, una terza ancora sull'applicazione di politiche per l'ammodernamento infrastrutturale, cioè di tutte le tecnologie atte a costruire un ambiente salubre e sostenibile in termini energetici, ambientali, sociali, economici e, magari, turistici, compresa, per esempio, la mobilità, modificandone il taglio modale per ridurre l'invasivo traffico automobilistico con i problemi di consumo energetico e di emissioni, ma anche applicando innovazioni tecnologiche ai trasporti pubblici per ridurne gli impatti sul contesto architettonico, che siano dovuti a vibrazioni, a emissioni acustiche o atmosferiche o ad altro. La combinazione di regole e di sensibilità, di qualità e di innovazione porta a concludere che la conservazione del patrimonio storico, se veramente cercata, deve necessariamente intervenire prima dei dissesti, essere durevole, proiettarsi nel futuro e acquisire una dimensione riflessiva e di emancipazione sociale. In tal modo si afferma che è prima di tutto un progetto culturale, in cui le condizioni generali, *fisiche e culturali*, riguardano non solo gli edifici, ma l'organizzazione complessiva.

Un simile approccio nel caso italiano ha un senso particolare, perché tali temi sono legati da un apparentamento culturale molto forte, soprattutto per l'eccezionalità del patrimonio per qualità e diffusione e, ma non secondariamente, proprio per l'attenzione sviluppata nei secoli alla conservazione del singolo bene nella sua collocazione territoriale, nel trattare gli oggetti (chiese, edifici e palazzi, monumenti) come parti di un insieme, di un sistema o di una rete. Quando si pone l'obiettivo di progettare reti dei centri storici o di sistemi museali, l'uso dei termini non è solo una moda linguistica, ma allude, anche se talvolta in modo implicito o incoerente, allo sviluppo teorico secondo cui tutti gli elementi del patrimonio convivono in stretta relazione, allo stesso tempo sono

un patrimonio unitario, in cui non pochi sono allo stesso tempo oggetti culturali e contenitori di patrimonio, in cui la valenza locale non è mai chiusa in se stessa ma valorizzata da altri contesti lontani: il patrimonio italiano è essenzialmente un sistema culturale.

Le relazione tra pianificazione e progettazione per la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale sul territorio si risolve nella costruzione di un unico e forte processo interdisciplinare. Attraverso la formazione scolastica e universitaria e, soprattutto, attraverso processi partecipati di pianificazione e di amministrazione della cosa pubblica diventano identità sociali.

3.8.2.2. Origine dell'urbanistica moderna e impegno politico

Il XIX secolo è stato a lungo sottovalutato e solo recentemente alcuni autori hanno iniziato a riportare più ampiamente alla luce almeno una parte della complessa produzione culturale che allora fu elaborata per far fronte alla riorganizzazione dell'assetto territoriale.

Spettò a Giuseppe Samonà (1959) e a Leonardo Benevolo (1960) il merito di introdurre nell'attualità italiana la ricerca storica, in particolare la ricerca sulle origini dell'urbanistica moderna, come chiave interpretativa dell'avvenire urbano. Samonà svolse con preciso senso disciplinare dell'urbanistica e con coerenza l'analisi dei sistemi legislativi europei, i piani urbanistici e le realizzazioni tra XIX e XX secolo, allo scopo di verificarne l'efficacia rispetto alle esigenze sociali e al contesto politico, specialmente per quanto riguardava le necessità della ricostruzione postbellica. Le trasformazioni urbane ottocentesche, i programmi economici della borghesia, l'attività dei teorici utopisti in ricerca di un modello residenziale e produttivo, alternativo alle realizzazioni delle espansioni urbane delle grandi città, alle periferie e alle città industriali, costituivano le premesse storiche da studiare per comprendere la situazione attuale. Samonà citava le proposte di Tony Garnier per la costruzione di una città industriale, le realizzazioni dell'amministrazione viennese tra il 1919 e il 1929, le sperimentazioni e le realizzazioni sovietiche, proposte e progetti tutti da interpretare non in assoluto, ma nel confronto con le tendenze urbane ed architettoniche espresse negli stessi periodi dal mercato privato con l'appoggio di amministrazioni guidate da interessi speculativi e non da interessi generali. Anni dopo, per inciso, Goldzamt riprendendo gli studi delle città industriali definiva il lavoro teorico di Garnier come "primo esempio di città del XX secolo basata su principi socialisti" (Figura 91)[279]. L'importanza teorica di Garnier assume però un diverso valore se intesa non nella pubblicazione di *Une Cité Industrielle* del 1917, quanto nella

[279] Goldzamt 1977.

sua esperienza di funzionario della pubblica amministrazione di Lione (1905-1938), quindi non utopia socialista ma pratica amministrativa.

Benevolo, al contrario, sviluppò il proprio studio partendo dalla storia dell'architettura e successivamente (1963), approfondendo alcuni temi che aveva già precisamente delineato, sostenne che all'origine dell'urbanistica moderna si dovesse ricercare una duplice motivazione morale e tecnica: da questa si sarebbero sviluppate le proposte del socialismo utopistico e la prassi delle pubbliche amministrazioni. Se in un primo tempo critica politica e proposte territoriali costituivano un unico campo di lavoro della sinistra, dopo il 1848 si verificò, secondo Benevolo, una scissione tra critica politica e urbanistica, come dimostrerebbe l'assenza negli scritti di Marx e Engels di proposte concrete per l'edificazione della città socialista e per il superamento del dualismo tra città e campagna, mentre al tempo stesso la rapidità delle trasformazioni territoriali imponeva interventi continui. La tesi era suffragata da un'analisi circostanziata del contesto storico, ma oltre al pregio di esaminare e divulgare un periodo storico, la qualità maggiore consisteva nell'evidente provocazione con cui metteva sotto accusa l'impegno politico degli urbanisti.

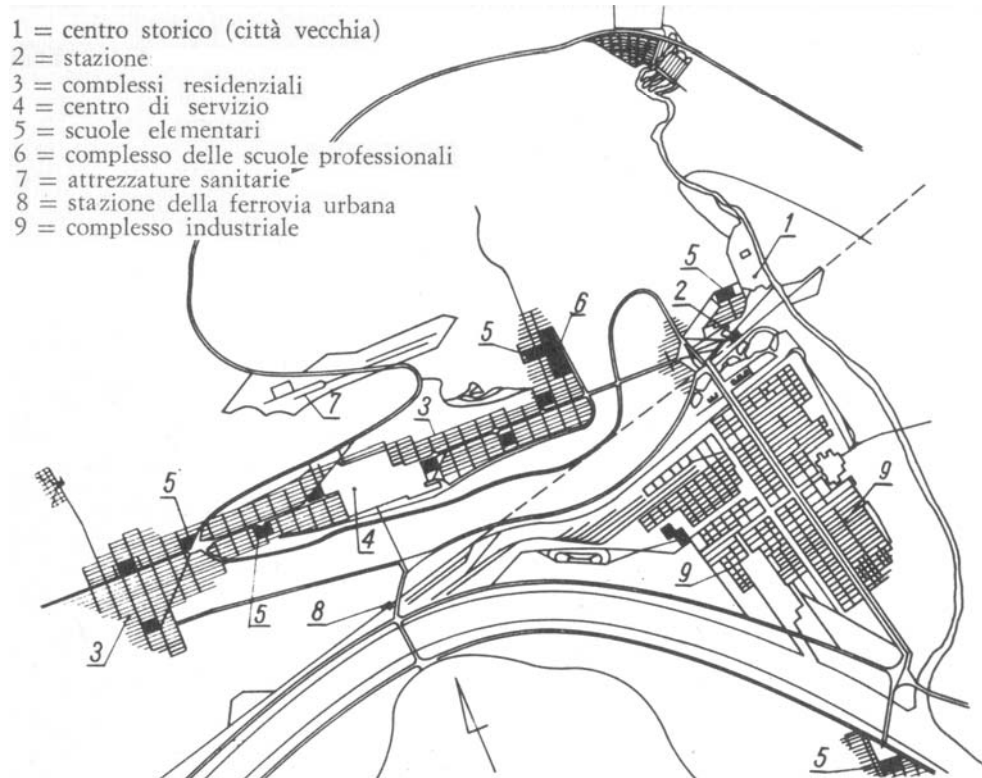



Figura 91: La citè industrielle di Garnier (Fonte: Goldzamt 1977).

Due anni dopo furono pubblicate le prime risposte ai quesiti sollevati, con Carlo Aymonino e con Aldo Rossi, che affrontarono direttamente lo scontro contrapponendo alla tesi di Benevolo altri elementi di riflessione, in coerenza con quanto Samonà aveva già indicato. Aymonino riesaminava la formazione della città industriale, riprendendo e approfondendo le tesi con cui Samonà aveva sostenuto l'importanza della pratica professionale e delle applicazioni sperimentate in molte città[280]. L'analisi e la valutazione delle modalità della costruzione delle moderne città industriali portava Aymonino a concludere con tre indicazioni di lavoro per verificare le tesi esposte: in primo luogo la ridefinizione del campo disciplinare, che sarebbe stato fin troppo dilatato e quindi reso confuso; in secondo luogo la revisione critica della storia dell'urbanistica; in terzo

[280] Una parte era già stata pubblicata in: *Critica Marxista*, n. 2, marzo-aprile 1964, con il titolo: "Le origini dell'urbanistica moderna". Nell'edizione del 1971 completamente rinnovata Aymonino commentò il dibattito che si era sviluppato e aggiunse alcune schede bibliografiche. Cfr. Aymonino 1977 (1965), pp. 7-13 e 127-130.

luogo lo stimolo ad ampliare la sperimentazione di nuove soluzioni di architettura urbana.

Aldo Rossi nella costruzione di una teoria dell'architettura della città, sviluppava un altro piano logico, che lo portava a ridurre l'importanza non solo dell'approccio degli utopisti, ma anche del socialismo moralistico per l'ingenuità con cui si riteneva di risolvere settorialmente problemi la cui origine era più in generale insita nel sistema politico[281]. Secondo Rossi, le tesi di Bernoulli o di Hegemann appartenevano al socialismo moralistico, ma di Bernoulli apprezza il metodo con cui suffraga ogni affermazione con l'osservazione di fatti urbani. Similmente Rossi costruisce la sua teoria dall'analisi urbana: le città sono *fatti urbani* e *opere d'arte*, indipendente dalla dimensione; la loro costruzione è frutto delle scelte politiche e non delle utopie o del moralismo:

> «La domanda può essere posta in questi termini: se l'architettura dei fatti urbani è la costruzione della città, come può essere assente da questa costruzione, ciò che ne costituisce il momento decisivo, la politica?» [282]

Contemporaneamente George R. Collins e Christiane Crasemann Collins presentavano al pubblico inglese e statunitense la prima traduzione integrale del testo di Camillo Sitte a cui allegavano un approfondito esame dell'ambiente culturale tedesco, dei reciproci rapporti e delle influenze che l'urbanistica tedesca ebbe all'estero[283]. Questo studio, con cui si riportava l'attenzione sulla cultura tedesca di fine Ottocento, fu riferimento per molti scritti successivi. Sempre nello stesso anno fu pubblicata un'altra opera dedicata alla ricerca delle origini ottocentesche dell'urbanistica moderna: Françoise Choay, laureata in filosofia e critica d'architettura, scelse la strada di catalogare e classificare i principali scritti urbanistici. Il lavoro è condotto essenzialmente su testi letterari che riguardano il tema urbano e individua varie categorie sulla base di un'analisi strutturale e semiologica; il sistema urbano è visto come un insieme di contatti e di rapporti, mezzi di comunicazione e informazione, ma l'assioma da cui ha origine il lavoro, tutt'altro che dimostrato storicamente, consiste nel ritenere che prima della rivoluzione industriale tale sistema di comunicazione fosse altamente significativo e che solo successivamente si sia impoverito[284].

Circa dieci anni dopo apparvero due saggi sull'urbanistica tedesca a cavallo tra Ottocento e Novecento, entrambi illustrati da una vasta rassegna antologica, uno pubblicato in Italia, l'altro in Germania. Nel primo, con una certa influenza

---

[281] Rossi 2006 (1978).
[282] Ibid. p. 227.
[283] Collins, Crasemann Collins 1965.
[284] Choay 1973 (1965). Successivamente affrontò anche taluni aspetti delle realizzazioni, senza alterare lo schema interpretativo: Choay 1969 e l'introduzione all'edizione italiana Choay 1973 (1963), pp. IX-XIII.

dei Collins, Giorgio Piccinato cerca di trarre insegnamenti per l'urbanistica contemporanea da un passato «fallimentare»:

> «Cento anni di storia disciplinare corrispondono a cento anni di insuccessi crescenti nei riguardi della realtà urbana. L'esito dell'impegno diretto dei tecnici e delle istituzioni nel governo della città può essere esposto in termini meno crudi, ma la valutazione d'insieme rimane negativa. Il deterioramento della condizione urbana si verifica contemporaneamente all'affermarsi di una specifica scienza della città (ciò che non è accaduto per esempio alla situazione sanitaria che ha registrato continui miglioramenti insieme ai progressi della medicina) ed è un dato che sembra chiamare in causa direttamente le basi della disciplina e la capacità dei suoi addetti»[285].

Così si apre il suo saggio inteso a fornire una prospettiva storica per valutare l'urbanistica attuale, scritto nell'occasione della pubblicazione in italiano di un'importante e ampia raccolta antologica di urbanisti tedeschi dell'Ottocento. Secondo Giorgio Piccinato il fallimento dell'urbanistica è visibile nel profondo peggioramento della città avvenuto a seguito della rivoluzione industriale. L'assunto si fonda su un postulato:

> «la città del passato non è solo creazione collettiva, è anche proprietà di tutti (o di uno solo, il principe, ciò che è lo stesso in termini di uso dello spazio) ed è, come tale, un bene pubblico usato e gestito nella sua interezza.»[286]

Il postulato non regge a nessuna analisi delle condizioni di vita urbane, né al concetto che nell'antichità era dato a "tutti", rivolto a solo alla minoranza "libera" della popolazione, né alle situazioni di feudalità. L'affermazione appare più come un gioco di parole che un giudizio storico su reggimenti politici assolutamente non confrontabili, dove non si sa bene che senso dare a «bene pubblico». Un giudizio analogo sulle città di nuova colonizzazione fondate nell'Europa continentale dato da Bernoulli, per quanto suggestivo, appare poco persuasivo come generalizzazione delle condizioni sociali reali allora esistenti[287]. Nei fatti l'aspetto politico è affrontato in termini generici e l'impegno degli urbanisti per proporre delle alternative è visto nella preparazione di nuovi strumenti urbanistici, «poi che è perlomeno illusorio, e certamente sviante, fare affidamento su di un uso migliore degli strumenti disciplinari esistenti: obiettivi diversi da quelli della appropriazione privata della città richiedono strumenti radicalmente

---

[285] G. Piccinato 1974, p. 1. Circa le influenze dei Collins cfr. p. 165 nota n. 66. Per una rassegna sui contributi storici si vedano pp. 145-148. Per quanto riguarda la critica ai risultati dell'urbanistica e la valutazione sul peggioramento delle città causato dall'urbanesimo si confronti con Samonà 1957 (1959), pp. 7-9.

[286] Ibid., p. 12.

[287] Bernoulli 1953 (1946), pp. 21-25.

diversi»[288], cercando così di chiudere lo spazio ad ulteriori ricerche sulla storia dell'urbanistica e sull'alternativa urbanistica.

L'impostazione del secondo studio, curato da Gerd Albers e Klaus Martin, è radicalmente diversa, rispecchiando così la situazione dell'urbanistica tedesca attuale meno problematica di quella italiana e più operativa. Il campo di indagine è esteso fino al 1945 con l'intento di trattare sistematicamente gli spunti empirici (così sono visti i contributi teorici analizzati) e mettere in evidenzia i principi metodologici e i contenuti. Albers, a cui si deve l'analisi dei testi, intende risalire alle radici storiche della pianificazione tedesca per rendere più precise e puntuali le valutazioni, specialmente per quanto riguarda l'impegno sociale degli urbanisti. Quello che però ha più importanza, rispetto alle idee che si sono svolte sin qui, è l'avvertenza metodologica in cui esprime la consapevolezza che l'indagine avrebbe potuto e dovuto essere condotta sui piani urbanistici, ma tale ipotesi ha dovuto essere scartata perché troppo faticosa e arbitraria[289].

I risultati astratti delle indagini mostrano il contrario: la storia dell'urbanistica non può prescindere dalla concretezza della pianificazione e dalle attuazioni. Aymonino, nel controbattere le tesi di Benevolo a proposito della separazione tra urbanistica e politica, ad un certo punto affermava che «Il divorzio, se divorzio vi è stato, è culturale e non già politico»[290] e proseguiva accusando la sopravvalutazione nella storia dell'architettura delle proposte formali di William Morris rispetto al loro contenuto ideologico e morale. Il richiamo alle motivazioni dell'eventuale scissione, richiama l'attenzione verso i momenti critici dell'urbanistica moderna e dell'architettura: la costruzione della città industriale, i contributi del "socialismo scientifico", le differenze tra città speculativa e città sovietica, le tendenze che stavano maturando nella città contemporanea, la rendita fondiaria e i condizionamenti politico-economici nell'uso dello territorio. Nell'arco di un decennio la risposta si arricchisce nell'analisi di un ampio ventaglio di riferimenti, non più di alcuni episodi per quanto famosi e critici, isolati dal contesto: «l'analisi dei fenomeni urbani come fattori determinanti le scelte ma soprattutto i problemi a cui la disciplina architettonica è chiamata a dare risposte»[291]. I riferimenti rimandano non più ad un'interpretazione morale dell'architettura, ma alla realtà operativa, alla questione della possibilità di costruire città che rispondano a principi sociali in alternativa alla città dell'opulenza e del consumismo e alla città capitalistico-borghese:

[288] G. Piccinato 1974, p. 153.
[289] Albers 1975, p. 13.
[290] Aymonino 1977 (1965 I), p. 57.
[291] Aymonino 2000 (1975), p. 9.

> «la città socialista (O il ruolo della città nel socialismo o meglio quale sarà l'assetto nella previsione della scomparsa del contrasto città-campagna, per cui in ultima istanza il termine "città socialista" potrebbe essere un non senso o venire a coincidere con il socialismo stesso).»[292]

Questa annotazione aggiunta in premessa alla ristampa dei saggi sull'origine della città moderna si riferiva alle critiche di Edoardo Salzano, che vedeva nella città opulenta potenzialità positive per permettere una «fuoriuscita dall'ordinamento capitalistico-borghese». La questione di un nuovo modello resta senz'altro ancora aperta, non solo per il fascino con cui ancora si circonda l'insegnamento delle cosiddette utopie, ma specialmente perché il dominio della città opulenta si è esteso senza confini, grazie alla globalizzazione finanziaria e perché, nonostante il cambiamento concettuale del dualismo città-campagna, i contrasti non sono cessati, ma mutati in conformità alle nuove dimensioni economiche e territoriali dell'urbanesimo. I nuovi termini dello scontro sono i fabbisogni energetici delle città, l'estensione delle impronte ecologiche, l'ampliarsi degli squilibri distributivi delle risorse, le disponibilità di cibo, acqua e casa.

3.8.3. Economia e territorio: modelli di organizzazione territoriale e rendita fondiaria

Mentre sulla città si moltiplicavano interventi di trasformazione accompagnati da provvedimenti legislativi, da manuali e teorie, all'interno dell'economia politica classica l'organizzazione del territorio era studiata per costruire ipotesi e teorie capaci di spiegarne l'assetto complessivo e quindi indirizzare le azioni di governo. Così, quasi parallelamente alla rivoluzione agronomica, si svilupparono interpretazioni teoriche sul rapporto tra valore e prezzo, sulla produttività, sulla proprietà, sulla rendita agricola. L'attenzione era inizialmente centrata, come si è visto, più sull'agricoltura, motore primario delle ricchezze, che sulla proprietà dei suoli urbani e sulla relativa rendita. Da quegli studi, che pure riguardavano solo alcuni aspetti del territorio, si giunse per successivi passaggi a teorie di più vasto respiro e ad ambiziosi tentativi di restituire un'immagine che, per quanto semplificata, fosse sufficientemente ed significativamente rappresentativa della realtà: dalla localizzazione delle produzioni agricole e dalla localizzazione degli insediamenti industriali fino al controllo dell'uso del suolo e al bilancio economico delle attività svolte in una regione. Alla base delle ipotesi le osservazioni della realtà in genere avevano una funzione molto più ridotta di quella dei postulati, la scarsità dei casi osservati, la difficoltà di disporre di informazioni e il loro carattere particolare facevano pre-

[292] Aymonino 1977 (1965 I), p. 11.

valere nella costruzione del modello una forte asimmetria dominata della deduzione da postulati, scarsamente verificata con l'osservazione.

Nelle teorie formulate tra XVII e XIX secolo i principali indirizzi di indagine territoriale erano centrati sull'interdipendenza dei settori produttivi, sui fattori localizzativi delle attività, sulla ruolo della rendita fondiaria nella produzione e nella localizzazione. L'avvio del primo raggruppamento è riconosciuto normalmente nelle tavole economiche di François Quesnay, anticipatrici tra gli altri di Vilfredo Pareto, Léon Walras, Wassily Leontief e Walter Isard. Nel secondo raggruppamento l'oggetto di interesse principale è la spiegazione dell'organizzazione territoriale delle attività umane in termini oggettivi e scientifici in quanto basati su razionalità economiche e libere scelte degli individui; il precursore fu Johann Heinrich von Thünen e gli sviluppi hanno portato verso modelli della crescita urbana e regionale, adottando diversi generi di approcci formali, dalla teoria dei sistemi agli insiemi sfumati o alle catastrofi. Per il terzo raggruppamento il nucleo portante di riferimento è nell'economia classica con gli studi di Thomas Robert Malthus, Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, centrati sulla definizione di valore, prezzo, rendita e produzione e sull'incidenza del regime fondiario sia sulle relazioni sociali, sia nell'orientamento delle attività produttive.

Un'ultima osservazione cautelativa è ancora opportuna e riguarda il criterio adottato nella selezione dei temi, che non è affatto la storia in sé e per sé, né una compilazione scolastica, per le quali esistono testi migliori, quanto un aiuto per cogliere il senso dei contributi che attraverso vie diverse si sono accumulati nel sapere urbanistico.

3.8.3.1. Interdipendenza dei settori produttivi

L'interdipendenza economica tra i settori produttivi fu analizzata dai fisiocratici francesi, che interpretavano la circolazione di merci e di denaro come un flusso di sostanze vitali per la società, analogamente al sangue nel corpo e François Quesnay descrisse il primo, per quanto approssimativo, modello economico basato su entrate e uscite secondo uno schema economico equilibrato, stazionario, chiuso, senza distinzione tra fattori produttivi e beni prodotti. Alla base del modello stava il riconoscimento dell'esistenza di tre classi sociali: la *classe dei proprietari fondiari* (aristocrazia, Stato e Chiesa), la *classe sterile* (artigiani, mercanti, medici, avvocati, insegnanti, domestici) e la *classe produttiva* (agricoltori, allevatori, pescatori). Secondo l'interpretazione economica di Quesnay, merci e denaro si distribuiscono tra le tre classi a partire dal prodotto primario, il cui ricavato serve alla classe dei produttori sia per pagare la rendita annua alla classe dei proprietari, sia per acquistare beni e servizi dalla classe sterile. A sua volta la classe dei proprietari usa la rendita incassata per pagare

l'acquisto di alimenti dalla classe dei produttori e dalla classe sterile beni e servizi; la classe sterile, infine, dalla vendita di beni e servizi ricava il denaro per acquistare gli alimenti e le materie prime da utilizzare nelle attività di trasformazione delle merci. Il capitale ricavato dalla produzione agro-alimentare viene così fatto circolare nel sistema sociale di anno in anno, di raccolto in raccolto. Dunque sia nella produzione primaria, sia nelle trasformazioni di materie prime in beni di consumo esiste una circolazione elementare del capitale ricavato dalla vendita del prodotto, che serve sia per pagare le ore di lavoro, sia per acquistare materie prime, necessarie per ottenere nel ciclo successivo i nuovi beni da vendere (Figura 92).

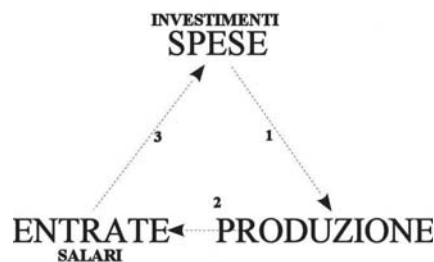



Figura 92: Schema elementare delle tavole economiche di Quesnay (Fonte: elaborazione da Wikimedia Commons).

Il modello di Quesnay rappresenta gli interessi di un mondo economico ancora non travolto dalla rivoluzione industriale e il suo centro è la terra, a cui i "liberi" agricoltori, proprietari dei mezzi di produzione, accedono pagando un affitto. I proprietari terrieri sono i *rentiers*, a cui si rivolgono i agricoltori, che poi a loro volta assumono i braccianti per lavorare la terra. La traduzione di queste relazioni sociali in passaggi economici incide di conseguenza sulla produzione: questa, depurata dei salari e delle spese di investimento, rappresenta i profitti, che successivamente saranno investiti in altri settori. La prima pagina delle tavole economiche illustra la circolazione delle merci e dei denari in forma grafica e descrittiva: al centro sono rappresentate graficamente le relazioni tra i diversi settori produttivi, tutti interconnessi; nelle due colonne laterali sono riportati verbalmente i passaggi tra le tre classi, a destra per le spese dei settori "sterili"; a sinistra per le spese dei settori "produttivi" (Figura 93).

Dalle tavole economiche di Quesnay passarono quasi due interi secoli di studi economici e di elaborazioni per giungere all'econometria formali prima di giungere alle proposte di Leontief riguardanti la rappresentazione formale dell'economia di una regione chiusa e a quelle successive di Isard riguardanti l'allargamento dell'economia regionale agli scambi con il mondo esterno. Nel

1941 Leontief pubblicò la prima tavola input-output statunitense, in cui attraverso relazioni matematici sono descritte le interdipendenze dell'economia di una regione o nazione, così da poter valutare sia gli effetti dei cambiamenti di un settore industriale o di un industria sul resto dell'economia e similmente gli effetti dei consumatori, delle politiche o delle regioni esterne sulla produzione interna, sia la programmazione di uno Stato, indipendentemente che si basasse sull'economia di mercato o sulla centralizzazione economica (Figura 94). In questo modo era possibile valutare i fabbisogni legati ad un aumento della produttività di un settore e gli effetti sull'economia complessiva di un aumento dei consumi.

1762 653

TABLEAU ŒCONOMIQUE.

FOurnies par l'agriculture, prairies, pâtures, forêts, mines, pêche, &c. En grains, boiſſons, viandes, bois, beſtiaux, matieres premieres des marchandiſes de main d'œuvre, &c.

Débit réciproque d'une claſſe de dépenſe à l'autre qui diſtribue le revenu de 600 liv. de part & d'autre, ce qui donne 300 liv. de chaque côté : outre les avances qui ſont conſervées. Le Propriétaire ſubſiſte par les 600 liv. qu'il dépenſe. Les 300 livres diſtribuées à chaque claſſe de dépenſe peuvent y nourrir un homme dans l'une & dans l'autre : ainſi 600 livres de revenu peuvent faire ſubſiſter trois hommes chefs de famille. Sur ce pied 600 millions de revenu peuvent faire ſubſiſter 3 millions de familles eſtimées à 3 perſonnes, [illegible], par famille. Les frais de la claſſe des dépenſes productives qui renaiſſent auſſi chaque année, & dont environ la moitié eſt en ſalaire pour le travail d'homme, ajoûtent 300 millions qui peuvent faire ſubſiſter encore un million de chefs de famille à 300 liv. chacun. Ainſi ces 900 millions qui naitroient annuellement des biens fonds, pourroient faire ſubſiſter 12 millions de perſonnes [illegible] de [illegible] âge, conformément à cet ordre de circulation & de diſtribution des revenus annuels. Par circulation on entend ici les achats payés par le revenu, & la diſtribution qui partage le revenu entre les hommes par le payement des achats de la premiere main, abſtraction faite du commerce qui multiplie les ventes & les achats, ſans multiplier les choſes, & qui n'eſt qu'un ſurcroît de dépenſes ſtériles.

DEPENSES PRODUCTIVES.	DEPENSES DU REVENU, l'Impôt prélevé, ſe partagent aux Dépenſes productives & aux Dépenſes ſtériles.	DEPENSES STERILES.
Avances annuelles.	*Revenu.*	*Avances annuelles.*
600 produiſent	600	300
Productions.		*Ouvrages, &c.*
300 reproduiſent net	300	300
150 reproduiſent net	150	150
75 reproduiſent net	75	75
37..10 reproduiſent net	37..10	37..10
18..15 reproduiſent net	18..15	18..15
9...7...6 reproduiſent net	9...7...6	9...7...6
4..13...9 reproduiſent net	4..13...9	4..13...9
2...6..10 reproduiſent net	2...6..10	2...6..10
1...3...5 reproduiſent net	1...3...5	1...3...5
0..11...8 reproduiſent net	0..11...8	0..11...8
0...5..10 reproduiſent net	0...5..10	0...5..10
0...2..11 reproduiſent net	0...2..11	0...2..11
0...1...5 reproduiſent net	0...1...5	0...1...5

REPRODUIT total.......600 de revenu & les frais annuels d'agriculture de 600 livres que la Terre reſtitue. Ainſi la réproduction eſt de 1200 livres.

EN marchandiſes de [...] d'œuvre, logemens [...] mens, intérêts d'argent [...] meſtiques, frais de com[...] ce, denrées étrangeres [...]

Les achats réciproques [...] claſſe de dépenſe à l'aut[...] tribue le revenu de 600 [...]

Les deux claſſes dép[...] en partie ſur elles-mêm[...] en partie réciproquem[...] ne ſur l'autre.

La circulation port[...] liv. à cette colomne, ſ[...] il faut retirer les 300 l[...] avances annuelles, re[...] 300 liv. pour le ſalaire [...]

L'impôt qui doit êt[...] porté à cette claſſe, e[...] ſur le revenu qui s'obti[...] les dépenſes réproduc[...] & vient ſe perdre dan[...] claſſe-ci, à la réſerve de [...] rentre dans la circul[...] où il renaît dans le [...] ordre que le revenu, [...] diſtribue de même au[...] claſſes. Mais il eſt to[...] au préjudice du reve[...] propriétaires, ou des a[...] des cultivateurs, ou de [...] gne ſur la conſomm[...] Dans les deux dernier[...] eſt deſtructif, parce q[...] minue d'autant la rép[...] tion ; il en eſt de mêm[...] qu'il en paſſe à l'étrang[...] retour, & de ce qui [...] arrêté par les fortunes [...] niaires des traitans [...] de la perception & d[...] penſes ; car ces par[...] l'impôt détournées o[...] bées par l'épargne aux [...] ſes productives, ou p[...] les avances des cultiva[...] éteignent la réprodu[...] retombent doublem[...] perte ſur les propriéta[...] détruiſent enfin la m[...] revenu qui fournit l'i[...] lequel ne doit porter [...] le propriétaire, & non [...] dépenſes réproductiv[...] il ruine le Cultivat[...] Propriétaire, & l'Et[...]

Figura 93: Prima pagina del "Tableau Économique" (Fonte: *Journal de l'agriculture, du commerce & des finances* juin 1766, pp 11-41. Bibliothèque Nationale).

I lavori di Leontief, che prevedevano l'impiego di grandi moli di dati e in un certo senso stimolarono lo sviluppo dei calcolatori elettronici, si svilupparono negli anni successìvi e lo portarono al premio Nobel per l'economia nel 1973. Negli anni cinquanta Isard sviluppò le matrici regionali di entrate e di uscite, aggiungendo gli elementi fondamentali di economia territoriale, di trasporti, di esportazioni ed importazioni, integrando i consumi interni con gli scambi commerciali tra la regione di studio e le regioni esterne (Figura 95), così anticipando in termini concettuali i sistemi informativi su base geografica. Le difficoltà operative sia del modello di Leontief, sia di quello di Isard, si riflettevano proprio nelle difficoltà insormontabili di disporre di basi analitiche quantitative sufficienti e qualitativamente significative per una sufficiente, se non esatta, ricostruzione dei flussi di ciascun settore, limite che però non ne ha diminuito l'interesse scientifico e di ricerca, e la notevole importanza didattica e formativa.

Dai lavori di Isard presero vita le associazioni nazionali e internazionali di scienze regionali, sostenute dal mondo accademico degli economisti e dei pianificatori.

ATTIVITA' ECONOMICHE	***ENTRATE (input)***			***DOMANDA COMPLESSIVA***	***PRODOTTO TOTALE (output)***
	Agricoltura	*Industria manifatturiera*	*Trasporti*		
Agricoltura	5	15	2	68	90
Industria manifatturiera	10	20	10	40	80
Trasporti	10	15	5	0	30
Lavoro	25	30	5	0	60

Figura 94: Matrice di analisi delle interdipendenze economiche secondo Leontief.

ATTIVITA' ECONOMICHE	**1**	**2**	**(…)**	**(…)**	**n**	**Esportazioni**	***DOMANDA COMPLESSIVA INTERNA***	***PRODOTTO TOTALE (output)***
1								
2								
(…)								
(…)								
n								
Importazioni								

Figura 95: Matrice di analisi territoriale delle attività economiche secondo Isard.

3.8.3.2. Modelli territoriali

Il prototipo di modello territoriale fu formulato da Thünen, che lo perfezionò nell'arco di quasi quarant'anni di studi, passati intorno alla metà dell'Ottocento[293]. Il modello era stato costruito sulla generalizzazione della contabilità delle sue proprietà e aveva lo scopo di definire alcuni principi di localizzazione dello sfruttamento delle risorse naturali. La costruzione e la spiegazione del modello avveniva attraverso passi successivi, che dalla massima astrazione deducevano le spiegazioni dei comportamenti, che erano ipotizzati essere verosimili. Il metodo logico deduttivo, con riferimenti molto semplici alla realtà, è stato in un certo modo la fortuna dell'opera di Thünen, che è diventato riferimento di base per introdurre i modelli di assetto territoriale e di localizzazione delle attività produttive. L'ipotesi elementare era descritta come una pianura fertile indifferenziata con un unico centro lo *Stato isolato* con economia ovviamente agricola[294]. In tali condizioni i criteri di distribuzione delle attività sono determinati dalla rendita fondiaria (il costo d'affitto dei terreni, da pagare per poterli lavorare), dalla resa produttiva, dai costi di produzione (lavorazioni del terreno, mezzi di lavoro, sementi e materie prime) e dai costi di trasporto. In tali ipotesi elementari, le attività agricole e silvo-pastorali si distribuiscono concentricamente secondo la redditività delle colture e il costo dei trasporti.

Thünen pone al centro del suo modello la città, dove tutto è regolato da un'economia libera, mentre attorno ad esso si dispongono le attività in funzione del costo generale di trasporto e delle necessità di trasporto ad iniziare dai boschi e procedendo verso l'esterno le culture a rotazione, le coltivazioni estensive e i pascoli, i campi con un terzo a maggese, la pastorizia (Figura 96 a sinistra). L'introduzione di un elemento realistico, nello specifico un fiume ma potrebbe essere una via di comunicazione, muta le condizioni di fertilità e di accessibilità e deforma la distribuzione concentrica: l'uso del territorio segue le nuove opportunità di minori costi (Figura 96 a destra). Lo stesso modello doveva servire ad illustrare scelte politiche più generali. Con l'introduzione di un nuovo elemento *realistico*, una seconda città con poco territorio, Thünen intendeva mettere a confronto due Stati con risorse molto squilibrate. La logica delle ipotesi assunte portava a dimostrare che il confronto tra le economie di due Stati, o città, una forte e una debole, si trasforma in una competizione senza alcuna possibilità per la seconda, questa sarebbe sempre succube di quella. Attraverso questa dimostrazione economica supportata graficamente, Thünen interpretava i rapporti economici tra la Prussia e l'Impero Britannico, dominatore talmente potente del

---

[293] La prima parte era apparsa nel 1826, l'opera completa nel 1863.

[294] La pianura indifferenziata fu ripresa ripetutamente; per esempio: Christaller 1931; Lösch 1944 (1940); Isard 1962 (1956), pp. 1-12.

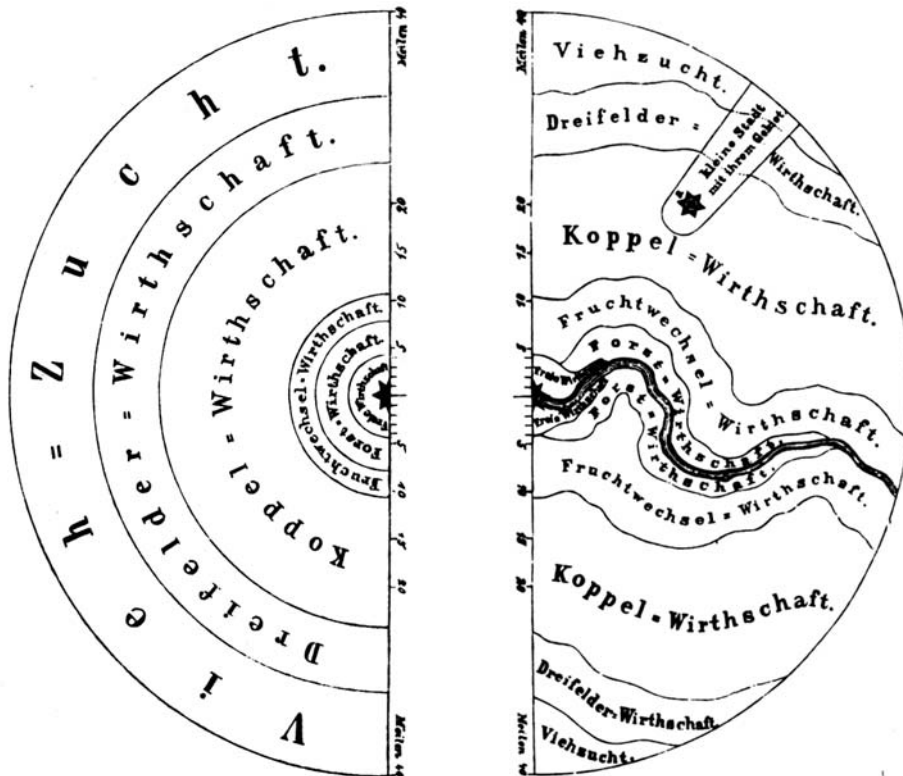
mercato del grano a livello mondiale grazie alle colonie da rendere inaccettabili i costi di produzione della Germania e di altri paesi europei.

LEGENDA *dall'interno verso l'esterno*: attività ad economia libera, boschi, culture a rotazione, culture estensive, pascoli, culture a tre campi con terzo a maggese, pastorizia.

Figura 96: *a sinistra* **Distribuzione delle attività attorno ad una città;** *a destra* **influenza indotte da una via di trasporto e rapporti con una piccola città (Fonte: Thünen 1875, 1826-1863).**

Se nei primi due schemi il prezzo del grano e la fertilità dei terreni sono supposti costanti, nel terzo e nel quarto schema sono dati come variabili; da questi allora dipende la distribuzione delle attività agrarie, che si pongono più o meno vicine alla città centrale in funzione del prezzo del grano al mercato, oppure a destra in funzione della fertilità del suolo: ogni settore rappresenta pertanto la soluzione grafica delle localizzazioni in funzione delle variabili *prezzo* e *fertilità* (Figura 97).

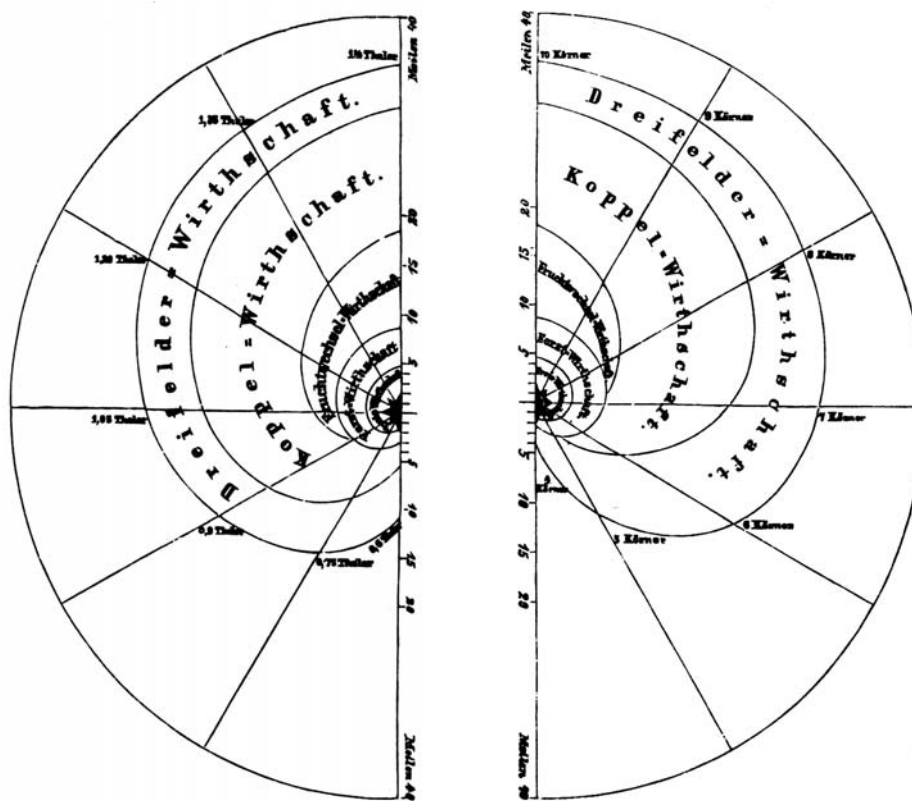
La costruzione logica dei modelli, non solo questi, tratta del ruolo della rendita, come si vedrà più avanti[295], basandosi invece su una visione netta della funzione dello Stato, del ruolo del protezionismo agricolo, degli effetti delle politiche fiscali e delle imposte daziali e doganali sulla produzione, l'importanza del colonialismo per l'economia ottocentesca, la lotta per l'egemonia tra Stati europei. L'insieme degli assunti portava non solo a dedurre l'esistenza di un legame proporzionale tra il variare del costo di produzione e della redditività e le distanze ammissibili tra luogo di produzione e area centrale, ma anche l'entità del salario naturale.

LEGENDA *dall'interno verso l'esterno*: attività ad economia libera, boschi, culture a rotazione, culture estensive, pascoli, culture a tre campi con terzo a maggese, pastorizia.

Figura 97: Variazione della distribuzione delle attività in funzione della fertilità e del prezzo del grano (Fonte: Thünen 1875, 1826-1863).

[295] Vedi il paragrafo a p. 336 e oltre.

I tentativi di rappresentare l'organizzazione territoriale e l'economia di uno Stato con relazioni matematiche legate in un sistema di equazioni, tanto più complesso quanto più numerose sono le variabili, si sono susseguiti dando luogo a specifiche aree disciplinari. Nei primi modelli l'impostazione era quasi sempre basata su relazioni logiche, spesso date come assunti per una loro supposta ragionevolezza, più che come postulati da dimostrare. Il prevalere della deduzione sull'induzione sperimentale di fatto semplificava enormemente la realtà, ma ne riduceva l'utilità; inoltre, se prima dell'avvento della ferrovia e dei trasporti su gomma, i modelli dovevano fare ovviamente i conti con le distanze e con i dazi, per l'alta incidenza rispetto agli altri fattori di costo, dopo la seconda metà del XIX secolo con le ferrovie e con l'abbassamento dei dazi doganali fu necessario rianalizzare la composizione dei costi. A mano a mano che si introduceva un maggior numero variabili, ci si rendeva conto sia dell'enormità delle trasformazioni indotte dalle innovazioni nei sistemi di comunicazione, dalla disponibilità di fonti energetiche, dai bacini di costo della manodopera, sia dei mutamenti tra le relazioni che influenzano fattori produttivi e uso del suolo, in modo da superare le primitive semplificazioni. Con il passare degli anni crebbe non solo la capacità scientifica, ma soprattutto quella organizzativa degli Stati, migliorando i criteri operativi dei censimenti integrate da analisi settoriali specifiche. Di conseguenza, aumentò la disponibilità di dati e di informazioni, alimentando così la fiducia di poter costruire modelli sempre più realistici con metodiche sempre più rigorose. Le relazioni tra i diversi elementi dell'organizzazione produttiva e dei sistemi territoriali furono allora formalmente tradotte in termini di bilancio economico di una regione, in matrici delle produzioni e dei consumi, mettendo in relazione ciò che si acquista, ciò che è necessario per far funzionare la "macchina sociale" e ciò che serve alla produzione di merce da esportare. Gli approcci modellistici, almeno idealmente, tendono ad avvicinarsi e ad integrarsi con l'econometria e con l'economia regionale.

Senza ripercorrere la storia della modellistica, si possono fare alcune considerazioni sull'utilità di questi studi, sulla disponibilità di dati e di informazioni e sulle disponibilità tecnologiche. Se inizialmente, a giudicare dagli esiti, l'utilità più che nella pratica o nelle logiche interpratative dei modelli, consisteva soprattutto nella capacità dididattica, non disponendo di analisi e di risorse di calcolo sufficienti, in questi ultimi decenni in seguito all'enorme sviluppo, spesso promosso per scopi militari, delle tecnologie informatiche, dei criteri e delle metodiche interpretative e previsionali hanno permesso di sviluppare processi basati sull'osservazione più che su convinzioni. La disponibilità di risorse un tempo inimmaginabili messa a disposizione dell'incremento di potenze di calcolo e degli accessi a dati remoti si è combinata con un'eccezionale riduzione dei costi. Satelliti, strumenti di rilevazione sofisticati, supporti digitali, hanno

dato la possibilità di raccogliere informazioni globali, di costruire e distribuire banche e basi di dati interoperabili, attuali e in serie storiche, procedendo in maniera estensiva, induttiva e deduttiva, negli studi sugli impatti dell'antropizzazione e sui limiti che la continua corsa allo sviluppo può incontrare. Per quanto delle applicazioni tecnologiche abbiano dimostrato di poter rispondere sempre più amichevolmente a tutte le fasi di rilevazione, di archiviazione, di elaborazione, e di diffusione, nella pratica frequentemente nelle pubbliche amministrazioni, divise nella contraddizione tra il conoscere per governare e la conoscenza come potere, l'ammodernamento per diffondere la conoscenza appare secondario.

Gli approfondimenti teorici e il contatto stretto con la realtà hanno fatto riemergere con sempre maggior chiarezza non solo la rilevanza politica nella formulazione degli obiettivi contrapposta al sapere tecnico neutrale, ma anche la necessità di mantenere coerenti nell'urbanistica tali discipline per garantire visioni complessive delle trasformazioni e degli impatti, convinti che le scienze regionali, gli studi sul suolo in quanto risorsa economica, gli studi di geografia ed economica, gli studi modellistici sulla distribuzione dei servizi non siano marginali od opzionali ma contributi essenziali alle scienze territoriali e alla pianificazione.

Nel corso di queste indagini tese alla ricostruzione delle relazioni tra trasformazioni del territorio e insediamenti sono da segnalare almeno due contributi specificamente legati ai processi di pianificazione, quello di Ira S. Lowry sulla distribuzione delle attività di servizio e delle residenze e quello di J. B. McLoughlin sull'approccio sistemico, interessanti proprio per alcuni aspetti metodologici. Ira S. Lowry studiò all'inizio degli anni Sessanta del Novecento per la Rand Corporation un modello per programmare lo sviluppo dei trasporti in una grande città[296]. Successivamente il modello fu generalizzato e pubblicato come modello per prevedere la crescita di un'area metropolitana; fu applicato negli Stati Uniti, in Inghilterra, nella ex Jugoslavia e in molte altri paesi, compresa la stessa realtà italiana, ma anche è stato utilizzato come premessa e come ispirazione del gioco di simulazione SimCity[297]. Una recente applicazione è stata predisposta dall'Università di Roma La Sapienza per interpretare le dinamiche territoriali della Regione Lazio (Figura 99)[298]. La chiarezza dell'approccio di Ira S. Lowry permette di comprendere il significato dei modelli e il metodo che combina tecniche quantitative e analisi territoriali, ottenuto

[296] Lowry Ira S. 1964. La Rand Corporation, un ente di ricerche noprofit fondato nel 1946 su contratto con le forze armate statunitensi, ha lavorato per diversi enti governativi, derivando la propria fama per il rigore metodologico e l'uso di tecniche quantitative.

[297] L'esperienza iugoslava fu ampiamente divulgata: American-Yugoslav Project 1968; per un esempio di piano sub-regionale si veda: Coventry-Solihull Warwickshire 1971

[298] Le immagini sono tratte dalle presentazioni al seminario svoltosi al politecnico di Milano i cui atti sono in: Marescotti, Mussone 2007.

con grande anticipo proprio grazie alla disponibilità di risorse di calcolo assolutamente non comuni allora. Nel rapporto originale di Ira S. Lowry, tuttora esemplare per la chiarezza espositiva, sono evidenti non solo i processi di discretizzazione, di aggregazione e di misura nella passaggio dalla realtà al modello, ma anche l'attenzione alla calibrazione del modello, cioè alla verifica dei risultati, ottenuti per successive iterazioni, e alle rilevazioni territoriali dirette.

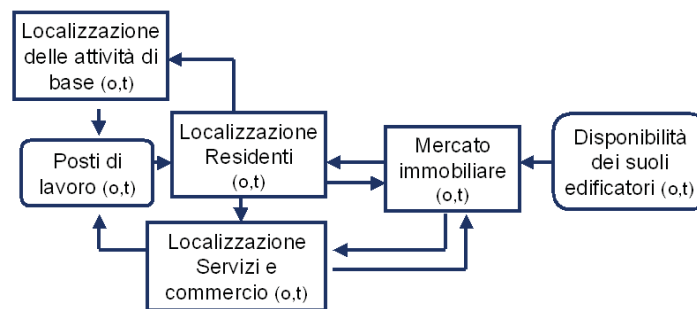



Figura 98: Schema concettuale del modello delle dinamiche regionali "Lowry-based" nell'applicazione per la Regione Lazio (Fonte: Nuzzolo 2007[299]).

Moltissime azioni pubbliche in qualche modo si rifanno a quei modelli e quelle metodologie: la suddivisione del territorio, la delimitazione delle aree metropolitane, l'allocazione delle risorse e delle spese sono stabilite, citando a proprio conforto modelli gravitazionali e bilanci regionali, anche se spesso si tratta di un uso occasionale e come tale non usato a supporto di un processo continuo di pianificazione di aree vaste[300]. Quello che appare ora chiaramente è la mancanza di una continuità metodologica nelle esperienze di pianificazione di area vasta, che permettesse di valutare i risultati e, conseguentemente, di calibrare o di riorientare le politiche. Tra tutte le esperienze più o meno contemporanee a quelle di Lowry, si ricordano quelle condotte in condizioni politiche assai diverse per la pianificazione regionale inglese degli anni Sessanta e per la pianificazione nazionale economica e territoriale polacca, sviluppata in oltre quarant'anni di sperimentazione, perché hanno contribuito a chiarire sia le implicazioni di una visione sistemica nell'organizzazione del territorio, sia le connessioni tra politica, programmazione economica e pianificazione territoriale, che necessariamente debbono stare in un unico processo. Da queste sono maturati molti aspetti ancora utilizzabili, come la teoria delle soglie e l'approccio si-

[299] Ibidem.

[300] Si veda per esempio l'esperienza delle regioni a statuto autonomo in Italia: Allione 1977 (1976), pp. 154-201.

stemico al territorio, quest'ultimo divulgato tra gli altri da J. B. McLoughlin[301]. Alle soglie della rivoluzione informatica e soprattutto dei sistemi informativi geografici, McLoughlin introdusse nella pianificazione britannica la teoria dei sistemi, invitando a considerare il territorio nella sua complessità di sottosistemi interrelati, forse non perfettamente controllabili in termini quantitativi, ma non logicamente isolabili, così anticipando le tecniche di valutazione ambientale. L'approccio, che allora sembrava più teorico, non corrispondente alle possibilità operative, si è dimostrato con il tempo percorribile: sulla base delle tendenze di un fenomeno si possono costruire proiezioni a breve e a medio termine, si possono monitorare le trasformazioni, fornendo conoscenze utili al processo decisionale (Figura 100 in alto). Il passo successivo di McLoughlin va oltre al singolo scenario e propone scenari alternativi in funzione di alcune variabili di controllo, come per esempio la localizzazione di nuovi insediamenti (Figura 100 in basso).

[301] McLoughlin 1973 (1969); Cowling, Steeley 1973, Malisz 1978 (1974).

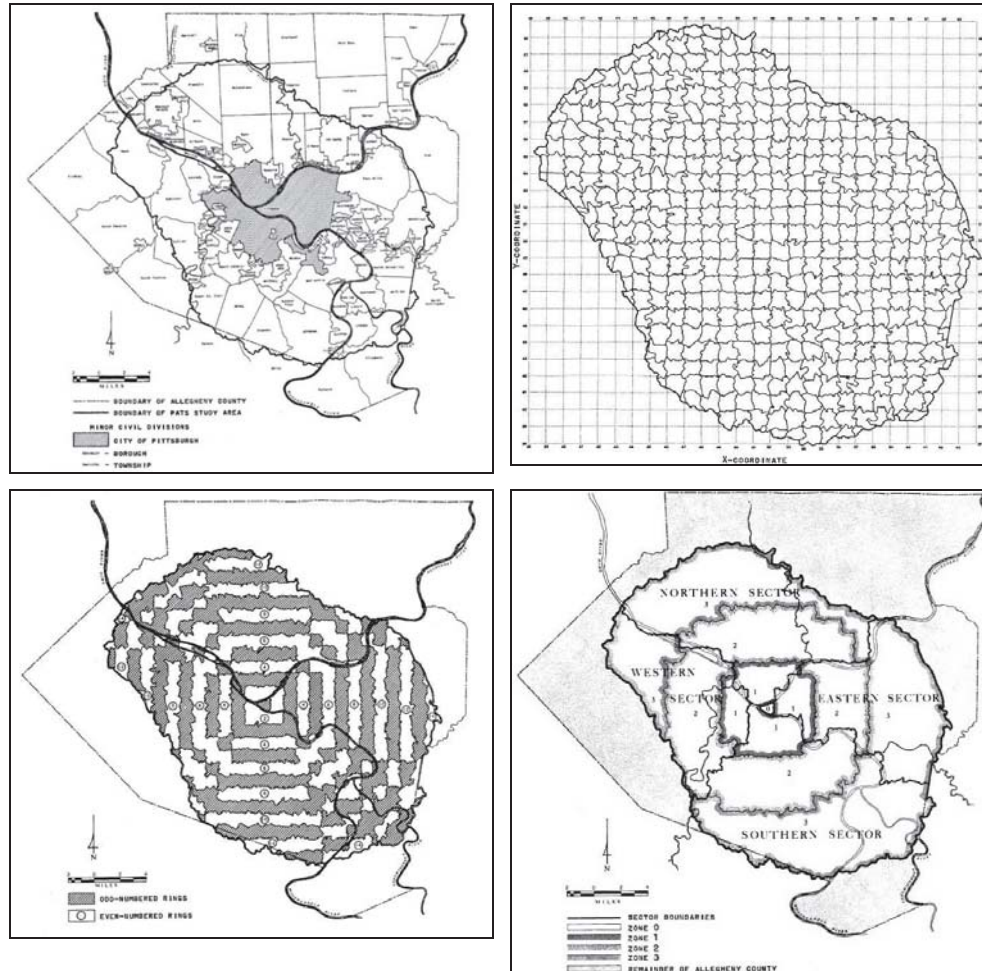



Figura 99: Processi di discretizzazione, di aggregazione e di misura nella passaggio dalla realtà al modello (Fonte: Lowry 1964).

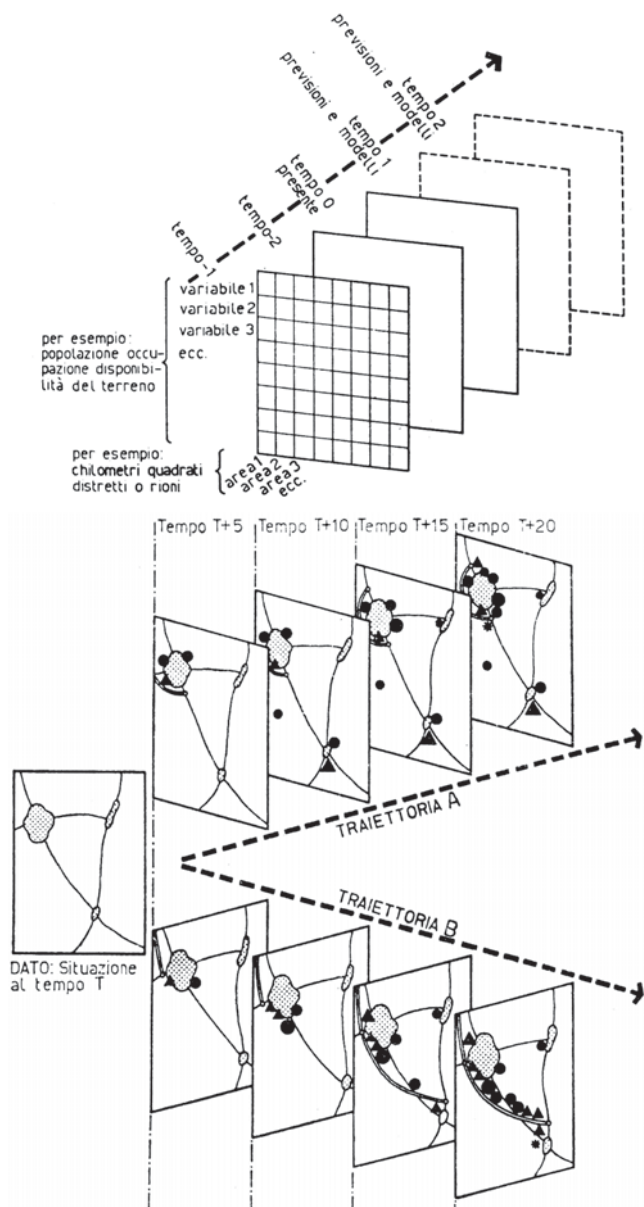



Figura 100: Tendenze di sviluppo del territorio e individuazione di scenari alternativi (Fonte: McLoughlin 1973-1969).

L'attenzione degli urbanisti in Italia a queste tematiche non fu certo immediata, salvo alcune isolate applicazioni; le associazioni di scienze regionale promosse negli anni Ottanta sono stato un tentativo di apertura della modellistica all'urbanistica, ma non un'esigenza degli urbanisti[302]. Passata la novità e l'esclusività degli studi modellistici e delle tecniche degli "elaboratori elettronici", iniziò una fase più critica rivolta alla metodologia e alle applicazioni, durante la quale si cercò di dimostrarne la funzione strumentale. Anzi, della stessa posizione tecnicistica che vedeva nei modelli la soluzione automatica, o neutrale, sia ai quesiti posti dalla distribuzione delle attività e dal conseguente uso del territorio, sia alla ricerca del consenso, sono emersi alcuni elementi tipici della pianificazione: *in primo luogo*, l'organizzazione del territorio costituisce un sistema coerente, in cui qualsiasi intervento settoriale si ripercuote sull'intero assetto; *in secondo luogo*, l'esistenza di equilibri e squilibri, di accordi e di lotte sociali influenza la formulazione e la scelta degli obiettivi generali e i compiti che il potere politico si assume e che realizza attraverso l'attuazione diretta, l'incentivazione o comunque il controllo degli operatori pubblici e privati; *in terzo luogo*, spetta alla politica la formulazione degli obiettivi, delle scelte, delle risorse e delle priorità.

Questo ultimo elemento è essenziale negli Stati di diritto democratici, nei quali l'urbanistica non può essere settore specialistico e tecnico, bensì, nella consapevolezza della rilevanza sociale, aperto e integrato con tutti gli altri processi economici e sociali. Alla formulazione "tecnica" degli obiettivi, desunti da analisi o da previsioni più o meno corrette, si devono sostituire processi partecipativi, mirati a trovare risposte alle necessità sociali e produttive, a governare le richieste di investimenti territoriali, a contribuire alla tutela e alla promozione dei valori ambientali. Si noti, per inciso, che il termine "partecipativo" implica trasparenza, responsabilità, capacità di ascolto, non coincidendo assolutamente né con il "cittadino totale", né con il mero consenso o con le assemblee. Le scelte conseguenti a loro volta esigono sia la sapienza amministrativa della cosa pubblica, sia la conoscenza approfondita della società, delle attività e delle risorse economiche e naturali, tutto in rapporto alla loro localizzazione. Inoltre, poiché le risorse pubbliche e private sono una grandezza finita, significa anche decidere a quali necessità e a quali bisogni si debba prioritariamente far fronte, come governare i processi finanziari sul territorio, in modo da delineare sia il percorso della pianificazione e della programmazione degli interventi, sia l'essenziale coordinamento tra azione pubblica e privata, tra risorse pubbliche e risorse private, un coordinamento necessario per conseguire con efficacia gli obiettivi.

Tutto ciò è "politica", saper agire.

---

[302] Palermo 1981; Palermo1983.

Con un ultimo riferimento al modello di metropoli di Ira. S. Lowry, si propongono alcune riflessioni sulla sua funzione didattica del videogioco SimCity, soprattutto per due aspetti, la logica dello sviluppo urbano e la valutazione delle scelte. La prima è basata sulla combinazione di interessi politici (il consenso), di interessi privati (l'incremento dei valori delle aree) e di interessi pubblici (la distribuzione dei servizi), anche se non si evidenzia l'impatto di un simile sviluppo sulla struttura sociale della popolazione urbana. La seconda, pur nella semplificazione, applica un'analisi multicriteri, che bilancia il livello di consenso che ottiene il sindaco, in quanto promotore delle trasformazioni urbane, la vitalità economica urbana, che è positiva se la città cresce come espansioni e come trasformazione dell'esistente, purché la crescita abbia un impatto positivo sull'ambiente, sul traffico, sulla salute, sull'educazione, sulla sicurezza e sui valori immobiliari, quindi anche nel rispetto di dotazioni urbane standard (Figura 101).

Figura 101: Temi in SimCity per la valutazione delle politiche urbane (Fonte: SimCity 3000).

3.8.4. Valore, prezzo e rendita fondiaria

Nell'organizzazione territoriale si esprimono simultaneamente forme e sostanze delle relazioni economiche, sociali e ambientali; forme e sostanze sono invisibili all'abitudine, ma restano chiaramente leggibili nella loro concretezza. Il fatto urbano va oltre la costruzione estetica: contiene ed esprime i rapporti di solidarietà, di accoglienza e di liberalità, di dominio, di chiusura e di difesa. Le sensazioni, la percezione superficiale si ferma all'estetica del paesaggio; "bello" e "brutto" troppo spesso non lasciano spazio per riflettere su ciò che sta oltre l'apparenza.

Dal punto di vista dello Stato e delle diverse azioni di governo, *economia territoriale* significa la capacità di interpretare l'assetto territoriale come un risultato politico e come un risultato urbanistico, cioè frutto di investimenti in insediamenti e infrastrutture. L'organizzazione territoriale è composta di relazioni sociali e di relazioni economiche, oltre che di strutture insediative, ed è assai difficile sostenere che sia un immateriale *genius loci* a sollevare le fortune di una città o a proteggere un sito, senza ricordare il ruolo che ebbero alleanze, giuramenti comuni e accordi per sostenere e difendere anche con la forza il proprio dominio o la propria capacità di produrre e di commerciare, estendendo fin dove possibile le proprie aree di influenza per approvvigionarsi di materie prime o per vendere i propri prodotti. Se da una parte dunque l'origine della ricchezza di alcune città, di alcune nazioni, la formazione di imperi e, in contrapposizione, la povertà di altri popoli non può essere compresa se non attraverso guerre e domini coloniali, imposizioni politiche e dominanze economiche, dall'altra parte risulta implicita necessità la funzione dell'urbanistica nel predisporre o "produrre" il territorio secondo le necessità dello Stato.

All'interno di questa cornice concettuale si collocano gli studi sul valore, sul prezzo e sulla rendita, nel tentativo di costruire modelli concettuali capaci di interpretare oggettivamente o scientificamente il ruolo che la terra o il suolo giocano nell'economia e nei rapporti sociali, ove la divergenza di opinioni è divergenza di interpretazione politica non tanto sulla natura del suolo, quanto sul regime di proprietà. Il valore del suolo nasce originariamente dalle sue caratteristiche intrinseche di *produttività*, in natura rare e aumentate solo attraverso un lavoro accumulato nel tempo, anche se con un rischio non sempre prevedibile di consumo irreversibile delle risorse naturale. Gli strumenti per predisporre il suolo all'agricoltura, agli insediamenti, allo sfruttamento delle risorse furono deforestazioni, disboscamenti, bonifiche, dissodamenti, alterazione dei corsi d'acqua, sistemi di irrigazione. La questione non riguarda tanto il suolo in sé stesso, quanto il suolo nel processo produttivo. Le prime indagini tra Settecento e Ottocento sulla composizione dei prezzi dei prodotti agricoli, a cui già si è accennato, considerarono il costo dei terreni come espressione di uno stato di fatto

dovuto all'esistenza della proprietà fondiaria. Tra i primi analisti che studiarono il valore della terra in funzione della rendita agricola vi fu William Petty (1623-1687), convinto assertore dell'utilità dell'analisi matematica e della statistica nella politica. Egli riteneva che la fonte primaria della produzione, a cui quindi era associato il valore, derivasse dal lavoro e dalla terra. L'importanza della terra lo portò ad una prima definizione della *rendita fondiaria*, calcolata detraendo dal prezzo di vendita dei prodotti i costi sostenuti per la produzione (costo del lavoro, costo del capitale, costo delle scorte) e avendo premesso i prezzi sono determinati dai rapporti tra domanda e offerta. All'ipotesi iniziale semplificata si aggiungono altri fattori, basati sulla possibilità di aumentare il profitto senza variare la produzione, ma migliorando i fattori esterni: l'agricoltore, per esempio, potrebbe godere benefici grazie ad un'ubicazione prossima al mercato (rendita di posizione), così riducendo il costo di trasporto, oppure potrebbe essere facilitato grazie a miglioramenti nelle vie di comunicazione per l'effetto di investimenti in opere pubbliche. In questi casi, l'iniziale rendita fondiaria diverrebbe *rendita differenziale*. La teoria di Petty deriva certamente dalle sue esperienze, che si incrociano con la storia dell'Irlanda: Petty, infatti, medico generale con Oliver Cromwell, vide il proprio incarico nella conquista dell'Irlanda esteso alla progettazione e redazione della cartografia irlandese. Per completezza, qui rientrando nel discorso sulla rendita e sui rapporti tra teoria e prassi, egli riuscì a sfruttare abilmente la sua posizione, riacquistando dai soldati i terreni loro dati come compenso di guerra, un'accortezza che lo trasformò in grande proprietario terriero in Irlanda (l'importanza del fattore terra) e che lo aiutò a completare la teoria con la raccolta e l'esame di fatti concreti piuttosto che sulla deduzione: di fatto, il metodo induttivo sistematico lo portò a superare l'approccio ancora di tipo mercantilista, tanto da farlo considerare padre fondatore dell'economia politica, un ruolo generalmente riconosciutogli, e in particolare da Karl Marx.

Nell'arco dei due secoli successivi altri economisti discussero sulle definizioni e sui concetti di valore, prezzo e rendita, introducendo categorie come *sovrappiù* e *plusvalore* e sviluppando temi tuttora urbanisticamente rilevanti: Jean-Baptiste Say, Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Friedrich Engels, Pierre-Joseph Proudhon. Nell'Illuminismo la rendita fondiaria e le imposizioni dei dazi furono considerati vincoli all'espansione dei mercati, poiché entrambi erano detenuti da una ristretta minoranza e sottraevano risorse ai settori produttivi. Come le difficoltà negli scambi locali e internazionali, gli scontri tra le potenze mondiali, e il controllo del prezzo del grano posero questo tema al centro dell'interesse scientifico, così in egual modo la diffusione di malattie e le cattive condizioni abitative portarono all'attenzione scientifica la dimensione politica ed etica della distribuzione squilibrata della ricchezza e delle risorse.

Le indagini e le elaborazioni teoriche sul valore-prezzo delle merci mettono al centro il bene *suolo*, accompagnato sin dall'inizio dal termine *rendita*, anche se, grosso modo, secondo due accezioni. La prima accezione di rendita è collegata ad un privilegio oppure alla capacità di controllo di un certo bene nel mercato in modo assoluto o *monopolistico*; la seconda accezione di rendita indica la capacità un settore economico di remunerare un investimento finanziario, produttivo oppure immobiliare. Le due accezioni sono quindi sostanzialmente diverse. Ne sono conseguite due famiglie di ipotesi, che nel corso del tempo si sono rafforzate, quasi sempre fermandosi però sul terreno ideologico, anche se alla fin dei conti per tutte e due l'organizzazione del territorio dipende essenzialmente dal costo del suolo, sia che si formi come espressione di un "valore-prezzo" o di una "rendita", e dal tipo di relazioni tra proprietà della terra e Stato. La funzione dello Stato assume quindi anche un ruolo nel modo in cui distribuisce o redistribuisce le risorse e quindi anche nel modo in cui controlla sul territorio la qualità dell'organizzazione economica e sociale.

La *prima famiglia di ipotesi* si spinge nella descrizione analitica della redditività degli investimenti e dei costi di produzione industriale. Nelle analisi sul prezzo del grano, il prezzo era scomposto nei suoi costi elementari sostenuti per la produzione e la commercializzazione (costo di produzione, costo della terra e rendita fondiaria, profitto agrario), anche se di fatto si notava che alcuni produttori, che godevano di condizioni privilegiate, potevano fissare il proprio prezzo e imporlo al mercato grazie alla quantità a disposizione, un aspetto che diventava ben evidente con l'espansione coloniale e il basso costo della manodopera. I produttori, che si trovavano in condizioni di sfavore, potevano coltivare il grano fintantoché i costi di trasporto e la rendita fondiaria non fossero state tali da assorbire ogni profitto. Nella diversità dei costi di produzione del grano, compreso il costo da pagare per lavorare la terra, la differenza tra condizioni più o meno favorevoli per fertilità o per costi di trasporto, manifestava l'esistenza di rendite differenziali, che si rifletteva sul mercato in termini di concorrenza. L'eterogeneità dei prezzi a sua volta stimolava ricerca per trovare regole e fattori che determinavano (influenzavano) i prezzi, quindi i costi di manutenzione, la loro incidenza sul capitale investito, l'entità degli affitti e delle spese, aspetti apparentemente oggettivi e controllabili.

La disciplina dell'estimo scompone il prezzo-valore in parti elementari, include talvolta elementi della domanda e dell'offerta, oppure caratteristiche del bene, spesso appoggiandosi all'evidenza empirica di transazioni riguardanti beni analoghi a quello da peritare. La determinazione oggettiva del prezzo-valore non trova però nella concretezza delle indagini di mercato, né nel catasto pur con la sua articolazione di voci analitiche (reddito agricolo, reddito dominicale, reddito edilizio) regole sufficienti. Nel passato il problema principale derivava dalla mancata coltura delle terre e l'imposizione fiscale poteva essere un suffi-

ciente strumento di governo, nella pratica attuale, legata anche alla redistribuzione delle risorse per lo meno negli Stati di diritto democratici, le informazioni sono insufficienti, anche perché facilmente alterabili da parte si interessi particolari.

La *seconda famiglia di ipotesi* matura nella politica economica, osservando che il mercato della terra e della casa non pare libero ma vincolato da forze monopolistiche, nel passato facilmente identificate nella ristrettezza dei proprietari fondiari (il clero e la nobiltà). Secondo Engels il prezzo dei terreni e delle case si forma dalla composizione di due fattori, di cui il primo è effettivamente rappresentato dai fattori di costo esposti precedentemente (costo di produzione, costo di gestione e manutenzione, redditività dell'investimento), mentre il secondo riguarda la formazione del prezzo dei terreni agricoli e urbani, comprensivo sia del costo delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione, sia di una quota rilevante attribuibile alla condizione della proprietà. Il tema del prezzo del terreno diviene questione della rendita fondiaria. Secondo tale ipotesi si richiederebbe una maggiore attenzione all'organizzazione sociale e alla parte giocata dai proprietari fondiari (i *landlord* in Inghilterra) e dalle corporazioni, in quanto fu proprio la presenza delle corporazioni nelle città del XVIII secolo che portò Smith a notare una situazione di *quasi-monopolio*. Più tardi per Marx questo aveva significato passare dal profitto normale al superprofitto (rendita o quasi-rendita).

Per introdurre ai concetti di prezzo e di valore della terra e di rendita fondiaria, si propongono nel contesto storico alcuni elementi dell'economia, giusto per inquadrare le definizioni originarie di monopolio e di rendita fondiaria e per discuterne l'eventuale attualità.

3.8.4.1. Terra, monopolio e rendita

Nei sistemi sociali con organizzazioni di tipo feudale la proprietà della terra è un privilegio concesso a vario titolo o acquisito con la forza e tramandato generalmente per via ereditaria, che da una parte costringe i contadini a pagare la possibilità di lavorare la terra con tributi in natura, in lavoro o in denaro e, dall'altra parte permette di riscuotere una rendita *fondiaria*.

La critica borghese all'organizzazione feudale si compose di due argomentazioni, una di interesse generale, l'altra particolare, tutte orientate a modificare radicalmente il diritto di proprietà fondiaria. Da un punto di vista degli interessi generali, la feudalità incideva in termini economici su tutta l'economia di uno Stato, poiché causava l'arretratezza dello sviluppo del settore agricolo, se non addirittura l'abbandono delle terre, sottraendo risorse alla modernizzazione e al miglioramento della produzione. Da un punto particolare si poneva una questione sociale non tanto dei contadini, quanto della borghesia, per la quale

l'abolizione dei privilegi significava l'inserimento della proprietà fondiaria nel mercato. La transizione non fu certo semplice e fu cercata in molti modi, dal catasto alla rivoluzione, ma la forza dei privilegi acquisiti nei secoli fu tale da protrarli ben oltre il feudalesimo storico. In Italia, per esempio, la feudalità fu abolita con le leggi nel 1806 nel Mezzogiorno e nel 1838 in Sicilia, ma non corrispose quasi mai alla sua scomparsa definitiva[303].

Lo strumento di abolizione dei latifondi fu la quotizzazione delle terre, che fu sostenuto con grande forza e molte argomentazioni come passo fondamentale e dirompente per l'eliminazione del *monopolio fondiario*, in quanto avrebbe allargato il numero di proprietari terrieri. Secondo tale ipotesi la condizione "*da pochi a molti*" proprietari avrebbe dovuto permettere, nei fatti, il superamento del regime feudale e l'instaurazione di forme moderne d'industrializzazione dell'agricoltura. In opposizione a tali ipotesi ottimistica, altri sostennero che la modificazione della struttura proprietaria del suolo non avrebbe eliminato efficacemente il monopolio, poiché non solo si sarebbe mantenuta la distinzione tra coloro che erano proprietari fondiari e coloro che non lo erano, ma anche si sarebbe originata una *generalizzazione del monopolio*. La seconda ipotesi era suffragata dalla documentazione di fatti noti e ampiamente discussi che stavano alla base delle teorie di Marx e che teoricamente in primo luogo spostavano le definizione dal *sovrappiù* al *plusvalore* e in secondo luogo richiamavano l'attenzione al rapporto tra *plusvalore* e proprietà dei mezzi di produzione.

Le teorie economiche classiche ritenevano che in assenza di monopolio, il mercato avrebbe regolato il prezzo delle merci verso il loro prezzo naturale, così risolvendo gli squilibri sociali. Le teorie di Marx ipotizzavano che non sarebbe stato possibile. La sua dimostrazione, riprendendo quanto sostenevano i fisiocratici francesi nella definizione di *prezzo necessario*, poneva quattro assunti: in primo luogo che il *prezzo naturale* di una merce, o di un bene, coincidesse con la quantità di ore lavoro incorporate; in secondo luogo che, grazie alla funzione regolatrice del mercato, si attuasse l'equivalenza tra ore lavoro e merce; in terzo luogo che il prezzo di mercato fosse espressione della quantità media di lavoro sociale necessario, *in condizioni medie di produzione*, per fornire al mercato un certo bene in una determinata quantità; in quarto luogo che la regolazione automatica dei prezzi possa avvenire in condizioni perfette nel rapporto tra domanda e offerta. Tuttavia, poiché il mercato opera in condizioni imperfette, il quarto assunto non è dato. Ne consegue che la regolazione automatica dei prezzi e la funzione di regolazione si esplicita in una fluttuazione di prezzi, che tende all'equilibrio solo in un tempo sufficientemente lungo, solo allora il prezzo di una merce rappresenterà il prezzo naturale. Ne consegue che il mercato assolve anche *in un qualche modo* una funzione di regolazione dei rapporti sociali e dei

[303] Sereni 1975 (1947, 1968).

margini di riproduzione della forza lavoro, intervenendo proprio nel differenziare il prezzo della merce dalle ore di lavoro incorporate. Gli squilibri sociali derivano dall'impossibilità di far coincidere i tempi di equilibrio del mercato con i tempi di riproduzione della forza lavoro e questo, per esempio, nell'acceso a beni fondamentali come la casa: per quanto possa essere corretto supporre che lo stesso valore della casa tenda nel lungo periodo al suo prezzo naturale, nella realtà il prezzo sarà superiore al lavoro incorporato e quindi non per tutti accessibile.

Per comprendere alcuni aspetti della funzione del territorio nell'economia si considerino le possibilità di accumulazione del capitale tramite agricoltura e urbanesimo oppure tramite opere pubbliche, considerate fattori esterni alla produzione e al commercio. Nell'insieme i diversi fattori che incidono sulle possibilità di accumulazione, magari invocando politiche più o meno protezionistiche, contribuiscono a determinare i modi della produzione agricola, i rapporti tra aree di mercato e aree produttive, i rapporti sociali sul territorio. Tuttavia, se si dovessero pesare razionalmente i pesi tra fattori interni ed esterni, si dovrebbe ammettere che l'innalzamento dei prezzi dei terreni e delle case, *e quindi anche il plusvalore o rendita*, nella transazioni immobiliari urbane dipende in minima parte dal proprietario; piuttosto dipende dalle "condizioni generali" della crescita di una specifica città o in altre parole dal lavoro sociale incorporato nello sviluppo della città e dal contesto della congiuntura economica e politica. Questi sono fattori esterni, dove gli investimenti in opere pubbliche sono a tutti gli effetti potenti moltiplicatori.

Engels approfondì lo studio dei caratteri sociali impliciti nei rapporti economici e colse la presenza di '*forme particolari, trasmutate, di profitto e rendita fondiaria*', concreti impedimenti all'accesso alla terra e alla casa. Nonostante, l'abolizione della feudalità, la rendita fondiaria sopravviveva ben distinta in due forme (*agricola* e *urbana*) e in due generi (*assoluta*, cioè riconducibile alla sola disponibilità del bene, e *differenziale*, se collegata a determinate posizioni di vantaggio).

La redditività delle coltivazioni è funzione della fertilità dei suoli e delle condizioni generali, che incidono sulla qualità dei suoli e sui costi di trasporto, grazie per esempio alle infrastrutture e alle bonifiche. Il produttore ubicato in regioni *marginali*, dove i profitti sono assorbiti dai costi di trasporto, si trova in una condizioni limite. Egli, per potere lavorare la terra, deve comunque pagare un prezzo d'acquisto o di affitto, ma la vendita di ciò che produce gli permette a malapena di sopravvivere, compensando costi generali e spese di trasporto. Nel prezzo che quel produttore paga per accedere al terreno agricolo si manifesta sì una rendita fondiaria, che però tende ad una forma limite definita "*rendita assoluta*". Per potere aumentare il profitto o per potere accumulare capitale dal suo lavoro senza migrare, dovrebbe puntare per esempio su altri prodotti (sem-

pre che sia possibile) oppure sulla riduzione drastica dei costi di produzione, per esempio riducendo i costi della manodopera, e dei costi di trasporto. Potrebbe anche intervenire per migliorare la produttività del terreno, modificando le condizioni generali di produzione, il che significherebbe incorporare in quella terra (regione) tanto lavoro aggiuntivo quanto serve almeno per annullarne la marginalità. La rendita assoluta indica una situazione limite in aree ricche, mentre è diffusa localmente nelle aree periferiche, nelle aree depresse oppure temporalmente nei momenti di transizione economica, allorché si verificano radicali trasformazioni su vaste regioni. Quest'ultimo è il caso della colonizzazione di continenti lontani oppure della messa a coltura di terreni di grande estensione oppure, come nell'attualità dell'urbanesimo mondiale, con cui si prospettano nuovi orizzonti della rendita assoluta.

Se normalmente la rendita assoluta è mascherata da fattori moltiplicatori esterni, la *rendita differenziale* si manifesta con chiarezza. Generata dalle diversità di fertilità dei suoli e di condizioni generali, può essere distinta in due forme secondo Marx, dipendenti dai meccanismi di rafforzamento dei differenziali, la "*rendita differenziale I*" e la "*rendita differenziale II*".

La "*rendita differenziale I*", detta anche *rendita differenziale alla Ricardo*, dipende essenzialmente dalla fertilità e dalla posizione dei terreni, quindi dalle caratteristiche morfologiche, climatiche, fisiche e chimiche e dal costo di trasporto. Marx nel riprendere Ricardo ne accentua la caratteristica di essere «rendita fondiaria»:

> «Ricardo ha pienamente ragione quando enuncia i seguenti principi: "Rendita" (ossia rendita differenziale; egli presuppone in generale che non esista altra rendita all'infuori della rendita differenziale) "è sempre la differenza fra il prodotto ottenuto con l'impiego di due quantità eguali di capitale e di lavoro" (*Principles* [Londra 1852], p. 59): *Sulla stessa quantità di terra* egli avrebbe dovuto aggiungere, in quanto si tratta di rendita fondiaria e non di plusprofitto in generale.»[304]

La "*rendita differenziale II*", nota anche come *rendita differenziale alla Marx*, si realizza quando gli investimenti di capitale e di lavoro operano per incrementare la rendita molto di più di quanto si fosse investito. Le modalità possibili secondo Marx sono essenzialmente due: o si aumenta la produttività dei terreni migliori per innalzarne il differenziale produttivo o si interviene su tutti i terreni con innovazioni capaci di ridurre i costi di produzione[305]. La quota diffe-

---

[304] Karl Marx, *Il capitale*, libro III, sezione VI, "Trasformazione del plusprofitto in rendita fondiaria", capitolo 39, "La prima forma della rendita differenziale (rendita differenziale I)".

[305] Karl Marx, *Il capitale*, libro III, sezione VI, "Trasformazione del plusprofitto in rendita fondiaria", "Capitolo 41, La rendita differenziale II. Primo caso: prezzo di produzione costante" e "Capitolo 42 La rendita differenziale II. Secondo caso: il prezzo di produzione diminuisce" (a cura di Friedrich Engels, *Das Kapital*, Band 3 "Der Gesammtprocess der kapitalistischen Produktion", Amburgo, 1894).

renziale di capitale amplia dunque l'effetto moltiplicatore agendo più che linearmente sul differenziale dei prezzi. La rendita ripaga abbondantemente l'investimento.

Per lungo tempo, la gestione monopolistica del terreno agricolo costituì massima urgenza per gli Stati e per la borghesia. A fronte dell'urbanesimo e della prima industrializzazione, stavano sia le condizioni di vita nella campagna al limite della sopravvivenza con latifondi male organizzati e mal sfruttati, sia le difficoltà di approvvigionamento alimentare non solo delle città ma anche degli eserciti, ma soprattutto stava lo scontro tra proprietà terriera e borghesia imprenditrice, a cui si affiancava l'esigenza di introiti fiscali da parte dello Stato. La combinazione degli interessi statali e borghesi spiega l'emergere della *rendita fondiaria agricola* come questione generale. Nella seconda metà del Settecento, ancora in assenza di tecnologie agrarie moderne e disponendo solo di trasporti animali o di vie d'acqua, i fattori che indirizzavano l'ubicazione e il tipo di coltura erano la fertilità, la distanza dal mercato, la disponibilità di vie d'acqua e di porti. Le analisi di Adam Smith in questo contesto interpretavano ruolo e forme della rendita fondiaria per spiegare le condizioni agrarie. Se i latifondi e le *terre morte* costituivano il freno alla modernizzazione, il catasto e l'alienazione delle grandi proprietà furono i rimedi. Dalla quotizzazione delle terre si configurarono diverse nuove figure di proprietari terrieri. Accanto alla piccola proprietà distribuita sul territorio emerse la figura del capitalista agrario che possedeva terreno e mezzi di produzione oppure quella del "grande" proprietario terriero che dava in affitto la terra al capitalista agrario proprietario dei mezzi di produzione: se in alcuni casi il contadino diventava salariato, in altri casi coesistevano distinte le due figure, quella del capitalista agrario e quella del proprietario fondiario, pagato dal primo con parte del prodotto del lavoro dei contadini. La mezzadria (il prodotto della terra diviso a metà tra contadino agricoltore e proprietario fondiario) fu forma di transizione dal regime feudale, aprendo politicamente l'accesso alla proprietà del fondo da parte del mezzadro tramite agevolazioni e diritti di prelazione. Per quanto lentamente la gestione monopolistica delle proprietà tramite i latifondi stava cambiando, ma con il tempo emergerà un punto di vista non più locale per cui saranno altre forme a gestire in maniera controllata la questione agraria a livello mondiale e con ciò riproponendo in forma nuova la questione della rendita.

L'improvviso dilatarsi delle città per l'urbanesimo con il bisogno di case, di stabilimenti e di sedi per le attività amministrative e direzionali, l'attenzione alla rendita si spostò dall'agricoltura alla città, dalla *rendita fondiaria agricola* alla *rendita fondiaria urbana* e alla *rendita edilizia*, laddove la proprietà come

in Inghilterra era della Corona e data in uso per periodi, per quanto lunghi, limitati[306].

I fatti sono ampiamente descritti e noti: la costruzione delle città diviene il momento principale di accumulazione del capitale proprio attraverso la rendita fondiaria urbana, prima sfruttata nelle sue dimensioni assolute e in forme rigide di monopolio o di oligopolio, poi negli aspetti differenziali e sfumando l'oligopolio in forme collusive. L'accumulazione originaria ottocentesca del capitale non passava più, dunque, solo dall'agricoltura ma attraverso quei settori che permettevano maggiori rese in minor tempo. L'urbanesimo e l'industrializzazione affiancarono l'espansione urbana al miglioramento degli standard edilizi, almeno per quel segmento dell'offerta che poteva accedervi, fornendo al settore delle costruzioni la necessaria capacità di attrarre investimenti. La facilità dei guadagni potenziò i meccanismi del passato e ne sviluppò di nuovi, come le cartelle fondiarie, apparentemente solide e di grande redditività. Il credito fondiario a sua volta permise al settore bancario di espandersi oltre l'espansione edilizia effettivamente in atto, grazie alle facilitazioni di accesso al credito.

L'espansione del credito fu favorito anche da coloro che lo ritenevano strumento ideale per risolvere il fabbisogno abitativo, come in effetti lo ritenne anche Proudhon ne quando propose come soluzione al bisogno di casa degli operai, l'erogazione di prestiti a tasso d'interesse ridotto o nullo. Engels ribatté alle proposte di Proudhon con tre articoli nel 1872, ripubblicati cinque anni sotto il titolo *La questione delle abitazioni*, in cui sosteneva l'origine politica, non contingente, che accomunava questione agricola e questione delle abitazioni nelle città: una soluzione, dunque, poteva esser trovata solo politicamente in una visione generale. La dimostrazione di Engels si svolgeva attraverso l'analisi dei costi, grazie a cui scomponeva la pigione, o affitto, in aliquote riconducibili a sei voci elementari: a) rendita fondiaria; b) interesse del capitale investito nella costruzione; c) profitto imprenditoriale; d) spese di manutenzione e di assicurazione; e) quota di profitto; f) rate annuali di spese proporzionali al deperimento dell'immobile. Queste ultime due voci componevano l'integrazione (o ammortamento) del capitale investito dal proprietario dell'immobile, che secondo Engels testimoniava la presenza della rendita edilizia e lo stretto rapporto tra vendita e affitto, entrambi composti dalle stesse voci, anche se nel tempo variabili in funzione delle fluttuanti congiunture economiche.

Dalla seconda metà del Novecento, come si è più volte osservato, il contesto è in continua e radicale mutazione, senza per questo tendere a risolvere la questione delle abitazioni o a modificare il valore da attribuire alla terra. La considerazione che il suolo sia essenzialmente un bene economico influenza, anzi

---

[306] Sulla rendita edilizia e sul caso inglese: Rasmussen 1972 (1934), in particolare "Appendice prima. Speculazione fondiaria e edilizia" pp. 300-311; Ashworth 1974 (1954).

determina, i rapporti sociali. Si possono dare le forme diverse in funzione dei reggimenti politici, sia intervenendo sui rapporti tra privilegi sociali e uso di beni privilegiati (in cui le considerazioni sul prezzo-valore restano implicite), sia permettendo il commercio del suolo con una determinazione più o meno libera del prezzo-valore, sia combinando le due posizioni, ma concettualmente nulla cambia. In ogni caso, le transazioni immobiliari, sia che trattino terreni agricoli, terreni edificabili o edificati e edifici, occupano nella circolazione del denaro una funzione rilevante, tanto più rilevante quanto più è capace di incidere sulle condizioni sociali o di trattenere quote di investimento che potrebbero trovare altre destinazioni. Rispetto alle trattazioni degli economisti classici, e indipendentemente dalle mutate condizioni socio economiche, le finalità speculative sono talmente forti da indebolire gli effetti del passaggio della proprietà "*da pochi a molti*" e da far riflettere tuttora sulla vitalità della rendita fondiaria, o, se si preferisce, degli investimenti finanziari speculativi su terreni e immobili.

La discussione sulla rendita all'interno delle mutate condizioni del diritto di proprietà e del regime fondiario, pare essersi trasformata in una mera questione terminologica, non sostanziale.

3.8.4.2. Rendita fondiaria, valore del suolo e urbanistica

La valutazione economica della redditività dei terreni e delle case rimane uno dei criteri più facili da adottare per valutare le proposte d'intervento sulla città esistente, ma nella comunicazione popolare il giudizio sulle forme architettoniche sembra possedere maggiori capacità di giustificazione. La dimensione politica della rendita fondiaria consiste nella capacità di influenzare integralmente l'assetto del territorio tramite le condizioni generali e la pianificazione, orientando gli investimenti, senza perdere consenso.

La globalizzazione e l'urbanesimo mondiale mettono a disposizione enormi quantità di rendita assoluta sia nell'espansione delle città esistenti, sia nella costruzione di nuove città. L'enorme diffusione della rendita fondiaria urbana assoluta a sua volta, e in tempi brevi, sostiene l'innalzamento delle *rendite differenziali I*, utilizzando aree urbane assolutamente marginali a livello planetario come nuove centralità per clientele selezionate. Soprattutto i promotori immobiliari e finanziari investono in moltiplicatori della *rendita differenziale II*, incorporando negli edifici materiali preziosi, innovazioni tecnologiche strutturali e infrastrutturali e, non ultime, tecnologie eco-sostenibili, così allontanate definitivamente dal loro scopo iniziale.

Rispetto al XIX secolo la questione della rendita non pare sostanzialmente mutata. Se allora si poteva affermare che l'innalzamento dei prezzi dei terreni e delle case, *e quindi anche il plusvalore o rendita*, innescato dagli investimenti del proprietario lucrava fortemente dalle "condizioni generali" locali o in altre

parole dal lavoro sociale incorporato nel suo sviluppo e dalla congiuntura economica e politica, nel XXI secolo non sono più solamente le condizioni generali locali, ma quelle dell'urbanesimo mondiale a sostenere la rendita differenziale: tutta la rendita urbana si avvantaggia con gli squilibri mondiali. La rendita fondiaria come moltiplicatore finanziario in tempi brevi sposta capitali tra i continenti, imponendosi sugli indirizzi pianificatori e programmatori. Queste spiega anche i mutamenti delle influenze dei meccanismi finanziari di breve termine (e speculativi), quando si autoalimentano oltre le coperture ammissibili. Se alla fine del XIX secolo, come nei casi già citati di Berlino e di Roma, l'insolvenza aveva effetti dirompenti ma interni ad uno Stato[307], nel XXI secolo, come nella recente crisi immobiliare statunitense (2007), la complesse interazioni tra costo del denaro e politiche creditizie, tra mutui e prezzi immobiliari, tra cartolarizzazioni e consumi interni attutisce i danni immediati locali ma nello stesso tempo comporta conseguenze intercontinentali. Gli investimenti finanziari, sollecitata dalla rendita fondiaria, hanno una doppia caratteristica che ne aggrava le conseguenze: le operazioni sono dominate per definizione dalla natura speculativa, la velocità con cui si manifestano è tale da sfuggire ad una completa valutazione delle esternalità riversate sull'ambiente, sulla collettività, sull'organizzazione territoriale.

La valutazione dei costi interni ed esterni e dei vantaggi dovrebbe comprendere le modalità con cui usano o sfruttano tre risorse: il *capitale sociale*, il *capitale economico* e il *capitale territoriale e ambientale*. La prima risorsa, il *capitale sociale*, si riproduce, è rinnovabile ma non è, né può essere considerata merce. La seconda risorsa, il *capitale economico*, è un'astrazione dei rapporti di forza sociali e del lavoro; è rinnovabile, ma è limitata, non sostituisce i rapporti sociali, ma può fissarli. La terza risorsa, il *capitale territoriale e ambientale*, non si produce e non è rinnovabile. Nell'insieme sono la ricchezza dell'organizzazione territoriale, non una merce, ma un patrimonio collettivo, ricco di contenuti storici e strategico nella distribuzione degli insediamenti. Se e solo se l'economia territoriale sarà in grado teoreticamente di superare una visione meramente economicistica e di confrontarsi con loro essenza concreta, potrà divenire strumento utile per governare territorio e ambiente, per valorizzarne socialmente la centralità nei processi economici.

Il valore del territorio è il risultato di un processo complesso di interazioni tra organizzazione delle attività umane sul territorio, risorse sociali e risorse naturali, che la pianificazione e il controllo delle procedure può trasmettere o sottrarre alle generazioni future. Occorre dunque promuovere la sua esplicitazione per contrastare quei processi superficialmente definiti di *sviluppo spontaneo*, perché promossi eludendo pianificazione e programmazione, ma inducen-

---

[307] La *febbre edilizia* citata a p. 136.

do per la collettività successivi oneri diretti ed indiretti, come hanno dimostrato gli approfondimenti sul degrado urbano internazionale[308]. L'adeguamento successivo delle opere di urbanizzazione, la congestione, la riduzione di sicurezza , i rischi di nocività ambientale rappresentano le esternalità che ricadono sulla collettività, spesso tutt'altro che trascurabili. Non solo non esiste una compensazione tra risparmi iniziali e costi finali, ma la ripartizione tra privato e pubblico è di tipo distributivo e non redistributivo: profitti privati concentrati a favore di pochi e spese pubbliche fondate sullo sfruttamento di risorse collettive.

Come è facilmente comprensibile, gli urbanisti si sono sempre trovati a discutere dell'importanza del valore-prezzo del suolo. Thünen, Eberstadt , Bernoulli, Hegemann, Campos Venuti, Alonso, Lipietz rappresentano in condizioni storiche diverse e con diversi orientamenti politici un ventaglio complesso della questione, approfondita alla ricerca di motivazioni delle trasformazioni urbane. *Rendita fondiaria* e *valore del suolo* assumono significati che dipendono fortemente da scelte di natura politica, sviluppate manipolando evidenza empirica e ipotesi interpretative. Nelle differenze emerge una difficoltà dovuta non solo alle contingenze storiche, ma a modi non confrontabili di interpretare la realtà, che peraltro hanno condizionato altri studi, come le ipotesi sull'origine dell'urbanistica moderna fondate sul ruolo della morale, dell'utopia, del socialismo romantico, della politica locale, oppure come le ipotesi sugli strumenti di governo e di controllo della rendita.

Se per Campos Venuti la questione si pone nel comportamento dei proprietari, di fatto assimilabile ad un oligopolio collusivo, mantenendo valide le terminologie e le analisi della rendita di Marx ed Engels, per Alonso la rendita compare soltanto in situazioni di scarsità di offerta del suolo, mentre per Lipietz la rendita, essendo legata al feudalesimo, non è affatto categoria attuale e utilizzabile[309]. Il contributo di Alonso, in particolare, è interessante proprio per il modo con cui recupera i concetti di rendita fondiaria e di valore del suolo negli Stati Uniti d'America, un tema solitamente non discusso nei modelli di localizzazione. Alonso commenta per inciso che si tratta di una lacuna incomprensibile, accettabile almeno in astratto, solo nella modellistica elaborata nell'Unione Sovietica, dove non si dava proprietà privata. Dall'esperienza statunitense dell'economia dei suoli urbani Alonso ipotizza una teoria sul valore del suolo come strumento per rendere più efficaci le scelte urbanistici, concertando esigenze di piano, interessi degli operatori immobiliari, interessi dei proprietari fondiari. L'ipotesi di Alonso contiene quindi una proposta per la razionalizzazione dello sfruttamento economico "migliore" dei lotti, assumendo come elementi oggettivi le condizioni geomorfologiche, ambientali e infrastrutturali per

[308] UN-Habitat 2003.

[309] Oltre ai testi già citati: Alonso 1964; Lipietz e i brani estratti di Engels e di Campos Venuti riportati in "Testimonianze e documenti".

rendere massima la rendita fondiaria: un'anticipazione precoce del marketing urbano. Queste ipotesi sono rafforzate dal ritenere superate negli Stati Uniti le questioni legate alla rendita fondiaria per il semplice fatto la produttività agricola è perseguita con l'uso intensivo e non estensivo delle terre[310]: il *prezzo dei terreni* diviene allora molto semplicemente *valore del suolo*.

Sembra che le ipotesi che hanno retto le interpretazioni dell'organizzazione territoriale si possano raggruppare in due famiglie: quelle che trattano l'uso del suolo (colture, abbandono, edificabilità), la proprietà e il titolo di godimento, i prezzi come elementi "esterni", come parametri di cui informare il pianificatore nella calibratura del piano[311] e in quelle che li considerano come variabili principali da cui far dipendere l'assetto del territorio. Le tesi di Alonso ebbero grande fortuna, senza altra verifica della loro robustezza, che non indirettamente, tramite la continua crescita dei valori immobiliari, ma in conclusione pare che si debbano avanzare due osservazioni metodologiche. La prima è che non pare accettabile ritenere non confrontabile la situazione italiana con quella di altri paesi. La presenza di denunce contro il dominio della rendita fondiaria sull'azione urbana, la valutazione che la rendita in certi paesi possa distorcere i meccanismi di sviluppo più che in altri paesi, non dimostra una realtà oggettivamente diversa, né dimostra che in certi paesi la rendita fondiaria agricola e la rendita fondiaria urbana abbiano permesso di lucrare enormi somme di denaro, senza per questo orientare l'economia. La seconda osservazione riguarda l'ipotesi che il prezzo dei terreni rappresenti soltanto un elemento oggettivo e naturale, un valore, di cui il pianificatore deve tenere conto, un'ipotesi che non si ritiene assolutamente lecita, poiché contraddetta dall'esperienza dei processi di pianificazione, usati sempre per influire sul mercato fondiario. I diversi fattori che incidono sulla rendita non sono esterni, ma interni ai meccanismi di sviluppo, non risultano inibiti in quei paesi occidentali le cui politiche hanno puntato alla diffusione della proprietà della casa tramite la facilitazione all'accesso creditizio e ai mutui fondiari, né risultano, si deve aggiungere, soppressi nei paesi in cui fu la proprietà privata fu abolita.

Il progressivo ritirarsi degli Stati dall'edilizia pubblica è stato reso possibile sostenendo l'accesso alla proprietà della casa, e dove questo non era possibile lasciando spazio all'abusivismo e al degrado degli *slum*. La proprietà della casa ha comportato l'indebitamento privato con mutui e prestiti. Le conseguenze per le famiglie non possono che essere una riduzione di risparmio (quindi di risorse per gli investimenti nei settori produttivi) e di consumi: la questione delle abitazioni non è risolta, gli squilibri tendono ad ampliarsi, l'intera economia dei consumi è coinvolta nel dilemma tra favorire ulteriori indebitamenti privati, comprimere il costo del denaro, innalzare artificiale il prezzo della casa su cui

---

[310] Alonso 1967 (1964), p. 31.
[311] Cfr.: McLoughlin 1973 (1969), cap. VII.

spuntare nuovi prestiti. Non un libero mercato, ma un mercato in cui la collusione degli interessi indirizza ogni azione, un mercato protetto, reclamato con la forza del ricatto: "*mais protegée nous*", altrimenti tutto potrebbe crollare.

Su questa base collusiva si innescano forme nuove internazionali che fanno ritenere ancora corrette due considerazioni. La prima considerazioni riguarda l'ampliarsi del divario tra ricchi e poveri come effetto di una condizione politica generale. La seconda considerazioni riguarda il termine di "oligopolio collusivo", che intreccia poteri economici e finanziari in legami internazionali, sostenuti dalla doppia molla dell'indebitamento privato diffuso e dal modello consumistico. Fintantoché questi saranno i fattori trainanti dello sviluppo, la forbice degli squilibri dovrà ampliarsi. In conclusione, solo prendendo coscienza delle possibili conseguenze che simili forze possono indurre globalmente, si può ricercare un'azione politica fondata su valori condivisibili per una migliore ripartizione delle ricchezze

Se sul finire degli anni Settanta si poteva discutere delle trasformazioni golliste di Parigi[312], del sistematico rinnovo urbano della città vecchia di Bruxelles, ormai quasi scomparsa, della diffusione dei grattacieli nel rinnovo urbano londinese, della crisi finanziaria di New York, oppure della carenza di parchi nelle città italiane come di fatti isolati. Nelle singole realtà erano isolati, ma allo stesso tempo erano tutti insieme dimostrazioni evidenti dell'avanzata della rendita urbana differenziale e degli effetti su diverse amministrazioni urbane.

Un rapporto promosso da un gruppo immobiliare e da una banca, teso a dimostrare la redditività degli investimenti immobiliari, contiene almeno tre gli elementi che concorrono a dimostrare quanto sia cambiato lo scenario nel primo decennio del 2000[313]. Il primo elemento è insito nell'esigenza stessa di promuovere una simile ricerca a livello internazionale per attrarre investitori nel settore immobiliare, il secondo elemento è nell'implicita dimostrazione di una forbice enorme nella rendita differenziale giocata ormai a livello planetario, il terzo elemento riguarda l'accento che il rapporto dà proprio agli aspetti finanziari degli investimenti, al lusso e all'eccezionalità delle situazioni. Il nuovo scenario dell'urbanesimo è governato dalla capacità finanziaria degli investimenti internazionali di allearsi con interessi locali per indurre e sfruttare incrementi differenziali.

Il quesito se sia lecito ricorrere ancora alla categoria della rendita fondiaria riguarda la comprensione dei meccanismi sui cui si gioca la formazione dei prezzi immobiliari e sul ruolo che un'autorità può avere nel controllarne gli effetti sociali. In altri termini, la questione riguarda la liceità di trattare il territorio

---

[312] Sul rafforzamento dell'influenza della rendita urbana a Parigi si rimandava a: G. Campos Venuti, "Parigi e i problemi socioeconomici dello sviluppo urbano", in *Politica ed economia*, IV, n. 5, settembre-ottobre 1973, pp. 90-95.

[313] Knight Frank LLP, City Private Bank 2007.

come merce governata dal mercato immobiliare oppure come bene sociale e risorsa pubblica, e dunque riguarda i principi costituzionali sulla proprietà privata, sui beni pubblici e sull'ambiente. Nell'identificazione assoluta del diritto di proprietà con il diritto d'uso del suolo, il termine di rendita mantiene un significato diverso da interesse o profitto, un significato che comporta l'appropriazione di valori sociali, di intervento sui processi di formazione dei prezzi in una situazione non solo non concorrenziale, ma oligopolistica, tesa a valorizzare il differenziale grazie a investimenti pubblici, di gran lunga sempre superiori a qualsiasi possibile investimento privato. Domanda e offerta non possono mai trovare punti di equilibrio, poiché il differenziale si valorizza negli squilibri e gli investimenti speculativi non possono ammettere altre strategie. A questa strategia si deve alleare anche il "piccolo" risparmio privato che cerca investimenti in beni durevoli. Di fatto, l'anomalo mercato immobiliare mostra situazioni di vera e propria "ristrettezza" dei beni offerti, "generalizzando" il monopolio.

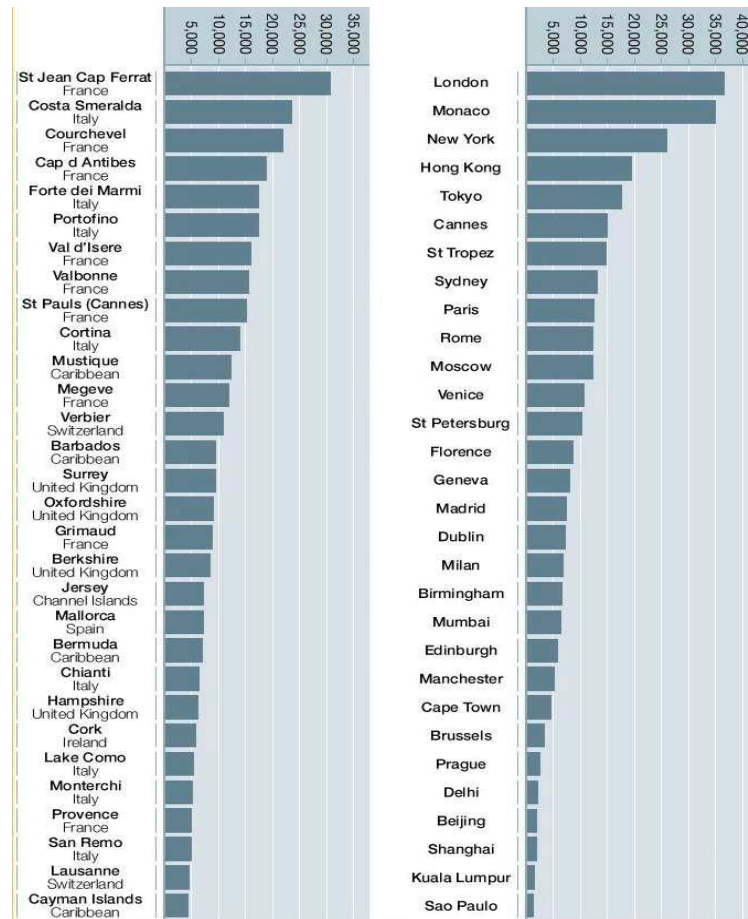



Figura 102: Valori massimi del mercato immobiliare mondiale al 2003 in Euro. A sinistra nelle località turistiche e a destra nelle grandi città (Fonte: Knight Frank LLP, City Private Bank 2007).

Il livello degli squilibri nell'organizzazione territoriale, visibile nell'entità delle speculazioni finanziarie, nella dimensione dei ghetti sociali, nelle opportunità di libertà e di movimento manifesta il profondo legame con la democrazia. Trascurare la funzione della rendita non è soltanto una semplificazione dei modelli interpretativi o previsionali, ma una scelta cosciente e politica tesa non solo a misconoscere una delle principali forze dominanti l'uso del territorio, ma soprattutto ad impedire la comprensione delle trasformazioni sociali, dei comportamenti politici e delle motivazioni dei piani urbanistici.
Alla base delle trasformazioni territoriali si riscontrano assetti di grandi proprietà immobiliari e diffusione di piccole proprietà immobiliare familiari, che

danno luogo ad una generalizzazione del monopolio nella forma di oligopoli collusivi. Gli interessi dei grandi investimenti speculativi e quelli del piccolo risparmio, anche nei periodi di eccessivo innalzamento dei prezzi, sono naturalmente alleati, indifferenti a quegli stessi effetti, che un tempo erano attribuiti ad un evidente monopolio nella proprietà fondiaria. Dunque, la fine del feudalesimo e la diffusione della proprietà privata della casa e del suolo non hanno eliminato la rendita fondiaria, ma ne hanno cambiato solo alcune caratteristiche secondarie.

4. Per una teoria dell'urbanistica in ambito ecologico

I fondamenti dell'urbanistica sono stati individuati attraverso l'esame di applicazioni pratiche, formulazioni teoriche, ricerche storiche e valutazioni critiche. Tra tutti i documenti disponibili sono stati selezionati quelli che maggiormente permettevano di individuare i principi guida seguiti nelle trasformazioni delle città e del territorio. Le definizioni attribuite nel tempo all'urbanistica contengono elementi talmente contrastanti da far pensare più che ad una disciplina ad un insieme di discipline, anche se complementari, oppure a tecniche operative senza una vera e propria autonomia disciplinare. L'unico elemento chiaramente condiviso sembra essere stato l'oggetto di interesse: le espansioni e le trasformazioni delle città. Questa, che a ragione può essere intesa come la visione *classica e convenzionale*, non tiene conto delle *condizioni generali*, né degli indirizzi giuridici che introducevano nella legislazione definizioni territoriali, né della questione ambientale.

Dal punto di vista dell'unità essenziale dell'urbanistica e delle opere pubbliche, si possono fare diverse osservazioni. In primo luogo, nella formazione scientifica e professionale tale visione non appare generalmente condivisa. In secondo luogo, il significato teorico e le conseguenze operativa derivate dal ridurre l'urbanistica ad una tecnica amministrativa, prima esercitata da organizzazioni ordinamentali e poi da pubbliche amministrazioni, sono sempre stati lasciati in ombra; la separazione delle competenze, per quanto correttamente motivata per impedire che eccessive concentrazioni di potere prevalessero sugli interessi generali, ha comportato non raramente difficoltà di strategie territoriali unitarie. In terzo luogo, nella prassi amministrativa, inizialmente guidata dalla discrezionalità di tecnici e politici, sono stati introdotti progressivamente criteri e norme allo scopo di omogeneizzarne i singoli comportamenti e migliorare l'efficienza; di riflesso, questi aspetti hanno dominato la visione scientifica e teorica e hanno portato a formalizzare i bilanci di previsione degli Stati, a partire dall'Inghilterra[314], e poi a procedure di unificazione amministrativa, come quelle dell'Unità d'Italia[315]. Ciononostante, opere pubbliche e urbanistica sono rimaste a lungo separate, spesso perché gestite da enti diversi, ma nella norma anche all'interno dello stesso ente territoriale. In molti approcci, anche teorici, relativi alle reti tecnologiche, alla viabilità e ai trasporti, il legame

[314] Giannini 2001, p. 131.

[315] Carozzi, Mioni 1970, pp. 458-480 sull'unificazione amministrativa a proposito delle opere territoriali, ma tutto il capitolo IV riguarda "Gli interventi nella città e sul territorio".

delle opere pubbliche con l'urbanistica appare indiretto, regolato da criteri operativi specifici per ciascun paese, tanto che all'interno della formazione professionale o nella distribuzione delle deleghe amministrative è abituale separare le diverse fasi del processo "pianificazione-progettazione-realizzazione-manutenzione", come se ciascuna fase potesse essere assolutamente indipendente. Anche questi aspetti hanno reso difficile sia le applicazioni tecnologiche alle trasformazioni territoriali, sia lo sviluppo coerente e strategico di strumenti di pianificazione e di programmazione, sia di opere pubbliche.

Nel tempo la necessità di processi controllabili nella programmazione economica, nella pianificazione e nella progettazione di infrastrutture e di insediamenti, dalle città si è proiettata verso aree vaste, come le aree metropolitane o i bacini idrografici;. Tuttavia, nonostante i risultati positivi di molte applicazioni, magari caratterizzate da flessibilità e capacità di riorientamento, si sono sempre manifestate forti resistenze all'innovazione. Dal punto di vista disciplinare non si può non osservare quanto il riduzionismo urbanistico abbia contribuito ad allontanare i campi d'intervento e a sviluppare linguaggi eterogenei. Si è formata una situazione di circolo vizioso, per cui l'eterogeneità di linguaggio a sua volta motivava specialismi, separazioni disciplinari, incomprensioni. Per esempio, nel linguaggio degli economisti i termini *pianificazione* e *programmazione* appaiono quasi sinonimi; nel linguaggio degli architetti i termini *progetto* e *progettazione* sono dilatati fino a inglobare pianificazione e programmazione; nel linguaggio degli urbanisti *pianificazione*, *programmazione* e *progettazione* appaiono come termini specifici di un processo, peraltro adottato anche nella legislazione italiana. Si sperimentano incroci, come *progettazione urbanistica* o *pianificazione urbanistica*, ma in realtà per sciogliere ambiguità o criticità della teoria o della prassi occorre individuare ciò che ha mirato a controllare complessivamente il processo di pianificazione, progettazione, realizzazione e manutenzione per gli insediamenti, per le infrastrutture e per l'uso e il controllo delle risorse naturali.

Dal punto di vista dell'approccio scientifico, emerge dunque un'esigenza di interdisciplinarietà, che deve essere a sua volta retta da un legame stretto tra teoria e prassi, ove il territorio costituisce di fatto il grande laboratorio sperimentale da tenere sotto osservazione continua. Nel ricostruire i fondamenti dell'urbanistica, interpretando le singole motivazioni e contemporaneamente sistemando i "materiali", si riscontrano giocoforza conoscenze unitarie e condivisibili, anche se articolate eterogeneamente. In tale condizione, la pluralità dei punti di vista permette di comprendere la pluralità dei significati impliciti nell'organizzazione territoriale. Risulta così necessario estrarre quel complesso di conoscenze reciprocamente correlate e accumulatesi attraverso processi di acquisizione, ma con il valore aggiunto che tale insieme di conoscenze correlate permette di descrivere con ragionevole precisione la realtà degli oggetti urbanistici. L'acquisizione delle conoscenze deve seguire ov-

viamente le regole del metodo scientifico, utilizzando processi sperimentali e osservazione dei fenomeni ambientali e sociali, formulando ipotesi generali e ipotesi derivate. Lo scopo della scienza urbanistica consiste nel migliorare l'efficacia del controllo delle trasformazioni del territorio e degli impatti, serve ad indirizzare le politiche, l'organizzazione delle risorse pubbliche e private, l'uso delle risorse economiche e finanziarie. Le osservazioni del territorio sono necessarie sia per verificare mediante le procedure più opportune effetti diretti ed indiretti, sia per porre in discussione precedenti giudizi di valore e assunti indimostrati, lasciando così in modo chiaro e netto all'etica e alla politica la discussione e la scelta dei valori.

Dal punto di vista ambientale la città esprime nella sua essenza una frattura netta con l'ambiente. Se nel passato la dimensione urbana era una parte infinitesima del pianeta, così come era esiguo l'impatto umano complessivo, con il tempo non solo ha assunto una dimensione rilevante capace di modificare l'ambiente, ma anche la sua impronta sul territorio è stata connotata da un'assoluta indifferenza all'ambiente e agli squilibri territoriali. Il modo di utilizzare territorio per alimentare la città, per fornire energia, materie prime, semilavorati e prodotti finiti, è stato condotto soltanto in funzione di prelievi di risorse al minor costo possibile. La trasformazione del mondo, del territorio e dell'ambiente risponde senza dubbio alle oggettive pressioni dell'urbanesimo e della crescita demografica, ma è sospinta senza esitazioni dalle innovazioni tecnologiche. La pressione delle innovazioni tecnologiche si esercita in moltissimi campi, dalla produzione energetica alla produzione manifatturiera, dall'edilizia allo sfruttamento delle risorse naturali e, non marginalmente, all'informazione. La pressione delle innovazioni tecnologiche si accompagna ad una progressiva riduzione delle aree di intervento degli Stati, aggravata dalla diffusione della società dei consumi come modello culturale anche nei paesi che stanno più rapidamente convertendo le proprie economie come Cina, India e Brasile. Nel corso di pochi anni sono mutate radicalmente le prospettive teoriche ed operative, ma nella prassi i cambiamenti sono stati minori e sono avvenuti più lentamente; l'urbanistica è appannaggio soprattutto delle amministrazioni locali, il consolidamento scientifico è ai margini, le teorie faticano ad adeguarsi alle criticità delle trasformazioni territoriali, l'ammodernamento degli strumenti di intervento e, soprattutto, l'adeguamento delle aree di intervento troppo spesso ritardano o sono frutto di compromessi non equi. Nonostante l'evidenza delle criticità ambientali, nonostante l'evidenza degli effetti cumulativi del riduzionismo locale, pare sempre difficile promuovere tempestivamente azioni adeguate.

Gli interessi particolari, favoriti da rapporti tendenziosi, prevalgono sugli interessi generali. In questo senso si osservi come un pilastro della democrazia, come il principio di sussidiarietà, possa risolversi in una minaccia ambientale, quando si mischia la carenza di informazione e di formazione, di conoscenze e di coordinamento alla mancanza di un forte senso *pubblico*, e quindi di capacità di formulare

interessi generali. Il principio di sussidiarietà sembra condurre ad una delega quasi integrale dell'urbanistica al potere pubblico locale, che, peraltro, appare assolutamente incapace ad affrontare una visione territoriale vasta. Il potere locale dovrebbe trovare un correttivo alle proprie miopie nelle politiche sovranazionali e nazionali, se non intervenissero critiche continue all'ingerenza dello Stato, delle burocrazie nazionali e sovranazionali, rafforzate da richieste esasperate di autonomia. Il processo di ignoranza si completa con una pessima comunicazione ecologica tendente più a denunciare il sistema o a colpevolizzare l'individuo, troppo spesso trascurando la dimensione scientifica. Solo l'osservazione scientifica delle trasformazioni territoriali e lo studio degli impatti che hanno avuto e hanno sull'ambiente, qui inteso in senso lato, possono permettere la formulazione di ipotesi da sottoporre a verifica o da confutare. Altre strade non sono percorribili. Questo significa non solo condividere definizioni, criteri e processi di misurazione utili per monitorare in termini scientifici le trasformazioni territoriali, ma altresì essere responsabili e agire insieme per dare alla visione locale una strategia di area vasta. In termini disciplinari, però, questo significa ben altre disponibilità e responsabilità: implicitamente ed esplicitamente comporta la partecipazione alla costruzione di una conoscenza autonoma, fondata su riscontri oggettivi nella logica e nell'osservazione.

L'urbanistica *produce territorio*, trasforma il mondo esistente per adattarlo alle necessità umane del futuro; questo processo inarrestabile di trasformazioni conduce per necessità a condividere un postulato d'oggettività della natura. Il metodo scientifico osserva quindi l'ambiente: la natura e la sua antropizzazione, l'uso delle risorse naturali, il loro sfruttamento, la costruzione delle città. Ci si rende conto che le trasformazioni del pianeta non accadono più solo perché rette da finalità imperscrutabili o sollecitate da violente dinamiche naturali, ma che possono essere modificate dalla crescente pressione antropica.

Finora i cambiamenti disciplinari dell'urbanistica sono stati il riflesso concreto dell'adattamento alle esigenze degli Stati. Questo ha spiegato sufficientemente perché i limiti operativi nella regolazione dell'uso del suolo o nelle tecniche operative furono e sono interpretati come deficienze dell'ordinamento giuridico e anche perché le innovazione legislative sono state interpretate nella storia e nell'attualità come pietre miliari del progresso urbanistico. Si tratta di una chiave di lettura che serve anche per dare una diversa interpretazione al consumato dibattito sul primato tra utopia e politica. Nel passato le situazioni igieniche e sanitarie delle abitazioni oppure la carenza di abitazioni ha promosso l'adozione di regole e norme. Le singole motivazioni degli individui potevano far riferimento a sensibilità all'ingiustizia nella distribuzione delle risorse, a sensibilità umane sviluppate nell'ambito del volontariato e della beneficenza, ad utilitarismi consapevoli delle necessità di mano d'opera o di soldati in buona salute, ad idealismi utopistici. Tali motivazioni potevano combinarsi dando luogo ad alleanze, a strumenti di consenso,

a nuovi ordinamenti legislativi, ad azioni urbanistiche. Quegli approcci amministrativi, che pure erano necessari, furono giudicati sufficienti, poiché mancava una consapevolezza diffusa verso la *necessità* di consolidamenti scientifici e teorici. Non si riteneva necessario fondare una disciplina autonoma, diversa dall'architettura o dalle scienze amministrative, dotata di specifici strumenti operativi e formativi. Non occorreva una visione generale, perché questa sembrava, allo stesso tempo, troppo complessa e troppo ovvia, spropositata agli scopi. Le motivazioni, anche se non da tutti condivise, si fondavano sul credere le risorse naturali illimitate: l'estensione delle terre da urbanizzare sembrava prevalere sull'estensione dell'ambiente costruito e la conoscenza della natura era tale da far ritenere trascurabili gli impatti delle attività umane. L'unico elemento critico, peraltro oggetto di discordia, era la salubrità delle case e della città. La forza delle posizioni di rendita, gli enormi profitti delle speculazioni finanziarie sugli immobili metteva in moto meccanismi possenti, quasi indipendenti dai poteri pubblici.

Dopo la seconda guerra mondiale, l'entusiasmo per la crescita economica e demografica ebbe una prima battuta d'arresto con la crisi petrolifera dei primi anni Settanta. Si trattava solo di una prima avvisaglia di una trasformazione radicale. Le dimensioni planetarie della crescita demografica e dell'urbanesimo assieme all'entità degli impatti ambientali sul clima e sulla qualità ambientale stavano portando, sebbene ancora non tutti siano convinti, a riconsiderare i fondamenti disciplinari secondo altri punti di vista. L'irrazionalità del consumo energetico, tanto per fare un esempio, per molti è vista come simbolo di successo e di sviluppo economico. Le luci notturne delle città o la dimensione e la potenza degli autoveicoli, che superavano e superano ampiamente le necessità, consumando risorse naturali non rinnovabili, non sono state sufficientemente né oggetto di riflessione politica, né patrimonio di una coscienza comune. Si è cercato semmai di indirizzare i comportamenti individuali, non di formare valori collettivi.

Di fronte ai problemi ambientali, letti nella nuova consapevolezza, occorrevano e occorrono nuove risposte e nuove strategie, occorre cambiare il punto di vista e riorientare conseguentemente l'impostazione dei rapporti tra urbanistica e ambiente per adeguarla a risolvere le criticità. Con ciò si afferma la necessità di considerare la disciplina in termini generali, di delineare una teoria urbanistica in ambito ecologico e d'impostare una teoria dell'urbanistica in ambito ecologico attraverso l'istituzione di due passaggi logici. Nel primo passaggio logico si è guardato al passato, a ciò che è stato per comprendere ciò a cui si è giunti. Si è ricostruito lo sfondo culturale della disciplina; sono stati individuati e interpretati alcuni limiti che la prassi attuale potrebbe indurre in una formulazione teorica; si sono esplicitate le criticità dell'urbanesimo e delle trasformazioni territoriali. Si è preso atto delle criticità attuali, rappresentate da squilibri dell'organizzazione territoriale, rischi di dinamiche insostenibili nei sistemi ambientali, modificazioni della questio-

ne urbana in una questione ambientale generalizzata. Nella loro esposizione si è voluto chiarire teoricamente l'influenza sulla disciplina di visioni parziali, siano esse derivate dalla tecnica amministrativa, da approcci artistici oppure logiche meramente politiche. I limiti della prassi, dal riduzionismo scientifico all'enfasi dell'architettura e della politica, i rapporti tra etica e politica, il significato di democrazia nelle relazioni tra Stato, cittadini e pubblica amministrazione hanno costituito le basi per una teoria dell'urbanistica idonea a risolvere efficacemente le criticità indotte da incontrollati urbanesimi e antropizzazioni.

Nel secondo passaggio logico si è mirato a delineare gli elementi essenziali, che prendono l'avvio da una rifondazione disciplinare. Le scelte dei termini essenziali della disciplina, delle ipotesi generali e dei criteri di osservazione continua del sistema ambientale costituiscono la cornice in cui collocare una visione scientifica, o per lo meno i requisiti per un'autonomia scientifica dell'urbanistica a partire dalla politica, dalla funzione dello Stato, dai rapporti coordinati tra enti di governo eterogenei fino a tracciare le principali ipotesi, da verificare o confutare. Dalla trattazione di questi versanti scaturiscono le premesse per una visione più generale, costruita appositamente per rispondere alle esigenze sociali e ambientali, grazie alla quale sviluppare le linee portanti di una teoria dell'urbanistica democratica in ambito ecologico. La robustezza teorica si rifletterà nella capacità complessiva di trasmettere il patrimonio ambientale alle generazioni future. Il riferimento allo Stato di diritto e alla democrazia, ultima avvertenza, non è un formale, ma accoglie la volontà essenziale di controllare i processi dell'urbanesimo, dall'impostazione degli obiettivi alla definizione delle strategie, dalla loro attuazione al monitoraggio delle trasformazioni e degli effetti diretti e indiretti. In tale processo, che coinvolge tecniche amministrative, risorse pubbliche e risorse private, l'agire politico richiede partecipazione e trasparenza.

Questi due passaggi logici costituiscono l'impalcatura su cui poggiare gli approfondimenti operativi dell'urbanistica, il cui compito si svolgerà nella pianificazione delle città mondiali, delle metropoli e megalopoli, attraverso una concentrazione tecnologica prima d'ora impensabile. Questa è la nuova dimensione dell'urbanesimo. Le tecnologie, con tutte le implicazioni legate all'innovazione, sono essenziali, ma senza una guida teorica non potrebbero rispondere correttamente al governo delle azioni di lunga durata e alla formazione delle condizioni generali economiche e sociali. Le tecnologie, infatti, investono piano e gestione, attuazione e controllo; coinvolgono tutto il processo conoscitivo; possono persino modificare la formulazione teorica e gli aspetti pragmatici della disciplina. Solo attraverso principi etici e riflessivi, solo attraverso la volontà di emancipazione le tecnologie potranno essere guidate verso la sostenibilità: *Città ambiente tecnologie*, per l'appunto.

4.1. Limiti della prassi: tre costanti contro una teoria generale

L'esame delle trasformazioni urbane, la comparazione di osservazioni ambientali e le riflessioni filosofiche o letterarie costituiscono i diversi punti di vista da cui si è partiti per giungere a proposte teoriche, il cui denominatore comune è l'ambizione di una visione complessiva delle teorie urbanistiche, capace di offrire strumenti interpretativi e operativi. Tali sforzi, prontamente riversati nell'insegnamento, hanno fornito senza dubbio interessanti chiavi di lettura, superando la critica teorica e puntando a indirizzare la pianificazione anche verso applicazioni distribuite nel mondo, trasferendo esperienze collaudate o sperimentando innovazioni. Tuttavia, nonostante le migliori intenzioni, l'ambizione scientifica, solo a volte confortata dall'analisi diretta delle trasformazioni territoriali, ha mancato l'obiettivo di suffragare sperimentalmente le ipotesi, le enunciazioni teoriche, spesso incompiute, spesso solo intuite. La mancanza di riscontri ha comportato limiti di validità, schemi concettuali non completamente condivisibili, discorsi allusivi ed affermazioni non solo inapplicabili in altri contesti, ma che nemmeno potevano o possono essere sottoposte a verifiche.

L'origine di molti contributi era circoscritta alle necessità accademiche, alla necessità di spiegare il meno approssimativamente possibile i contenuti dell'urbanistica attraverso categorie interpretative, ma, come si può constatare esaminando una breve rassegna, difficilmente l'impianto teorico resiste ad una prima verifica di coerenza. Un primo esempio si ottiene dalla stessa storia dell'urbanistica letta nell'ultimo secolo, che presenta spesso visioni legate più alla cronaca e alle peculiarità locali, senza alcuna possibilità di confronto tra ciò che in Italia appare per alcuni come fondamento con ciò che in altri paesi, come negli Stati Uniti, si usa per ricostruire le pietre miliari della disciplina: pochissimi punti sono comuni e senz'altro non quelli essenziali[316].

Un secondo esempio illuminante è offerto dall'eterogeneità dei criteri di classificazione dei modi operativi e delle teorie urbanistica. Nel confrontare le ipotesi di Choay con quelle di Mumford, di Sager, di Astengo, di Campos Venuti o di Secchi è possibile costatare la forte dipendenza di ciascuna dalla cultura locale (francese o statunitense o italiana) e l'assoluta disomogeneità dei punti di vista. La traduzione o diffusione in più paesi non è sufficiente a formare una piattaforma scientifica

[316] Cfr.: Campos Venuti, Oliva 1993; Salzano 1998; APA 2006.

condivisa. Si tratta di argomenti, di cui si è già scritto a proposito delle definizioni della disciplina, ma che qui si riprendono per sottolineare quanto difformi possano essere gli insegnamenti, per quanto direttamente o indirettamente indirizzati alla professione.

Nella descrizione delle teorie urbane tra XIX secolo e seconda guerra mondiale, Choay pone i fondamenti teorici dell'urbanistica, nuova scienza della modernità, attraverso una classificazione degli approcci critici allo sviluppo della città industriale, ma ricavati da una matrice culturale e letteraria, assai poco operativa e amministrativa. Nelle sue proposte, col tempo maturate e modificate, estrapola alcuni episodi urbanistici ed alcune testimonianze letterarie per formalizzare una proposta generale, secondo cui la città industriale, prima del consolidamento disciplinare dell'urbanistica, avrebbe generato per reazione nuovi approcci che abbandonano l'iniziale dominio della rappresentazione estetica (arte urbana) per sviluppare due nuovi modelli. Il primo modello è sostenuto o sospinto dal progresso tecnico scientifico verso uno scopo di miglioramento della qualità dello spazio urbano tramite un'ordinata distribuzione delle funzioni (*preurbanistica progressista*). Il secondo modello è nutrito da una cultura attenta a mantenere o recuperare la qualità urbana del passato attraverso estetica o igiene (*preurbanistica culturalista*). Per Choay il passaggio dalla preurbanistica, episodica ed essenzialmente politica, all'urbanistica tecnica "depoliticizzata"[317] avviene nell'Ottocento con Cerdá: ecco quindi l'*urbanistica di regolazione*, con vincoli e norme. Questi due modelli non comprendono le altre tensioni che si manifestano per esempio negli Stati Uniti per contrastare la crescita esasperata delle città, oppure che danno ad Engels e Marx le motivazioni per aprire la questione politica, ritenuta indipendente da forme urbane alternative. Chay scopre nell'urbanistica la presenza o influenza di tre modelli: il modello *progressista* (dalla città industriale di Garnier alla Carta di Atene) e quello *culturalista* (da Sitte a Howard e Unwin), con l'aggiunta di un modello *naturalista*, rappresentato da *Broadacre City* di Wright. La sua lettura prosegue nel risalire verso l'attualità per scoprire successive correnti critiche alla città del Novecento (*critica operativa*, *critica epistemologica*, *analisi strutturale della percezione urbana*) e alle formazione di nuovi orizzonti culturali denominati *tecnotopia* e *anthropopoli*[318]. È dunque evidente che la sua ipotesi generale deriva dall'interpretare l'urbanistica come rimedio ai mali della città, confermando lo stretto legame culturale con Mumford. La classificazione di Mumford, grazie alla diffusione mondiale dei suoi libri, resta senz'altro un punto di riferimento, indipendentemente dalla sua utilità o correttezza: *piano autoritario*, *piano utilitario*, *piano utopistico*, *piano ro-*

---

[317] Choay 1973 (1965), p.27; le classificazioni sono state riviste e integrate nel saggio successivo predisposto per la *Encyclopaedia Universalis Paris*, come si è visto nel paragrafo "3.2.1. Formazione dell'urbanistica moderna": Choay 1973.

[318] Choay 1973 (1965).

mantico e *piano organico*[319]. Il passaggio dai *modelli* alle *teorie della pianificazione* segna solo apparentemente un cambiamento dell'approccio conoscitivo, basato secondo le dichiarazioni sullo sforzo di articolare con maggior dettaglio un panorama degli approcci operativi alla pianificazione.

Tore Sager nel 1994 propose un'altra classificazione delle teorie urbanistiche (*planning theories*), che peraltro è per la statunitense *American Planning Association* un riferimento obbligato nella formazione professionale. Sager coglie nelle teorie urbanistiche la sovrapposizione di più modelli, in parte ordinabili cronologicamente, salvo alcuni come l'utopia urbanistica (*utopianism* di Burnham, Wright e Le Corbusier) che sembra essere indipendente e trasversale, riaffiorando con una certa costanza nel corso del tempo. Sono chiari due tipi di matrici all'origine delle diverse ipotesi teoriche. La matrice economica è la base del metodo tecnico (*rationalism*) derivato da Herbert A. Simon, che individua i migliori strumenti per conseguire il successo o di quello realistico del miglioramento progressivo (*incrementalism*), con cui Charles Lindbloom individuava la possibilità di conseguire obiettivi parziali per passi sequenziali. La matrice politica è alla base della pianificazione partecipata (*advocacy planning* e *radical planning*) con Paul Davidoff, Alan Altshuler e John Friedmann, presente anche nei processi di pianificazione basati sul confronto tra diversi attori o gruppi sociali caratterizzati dalla contrattazione e dalla concertazione (*transactive planning*)[320].

Un panorama recente delle teorie della pianificazione curata da Jean Hillier e Patsy Healey ripercorre l'impianto delle teorie della pianificazione statunitense dei primi tentativi di classificazione delle idee e delle applicazioni tese a progettare condizioni abitative e ambientali ideali[321]. In una sequenza cronologica sono quindi esaminati le trasformazioni indotte nella pianificazione dagli approcci fondati sull'economia politica, piuttosto che sull'analisi della formazione delle scelte attraverso i diversi generi di processi decisionali. L'esame delle diverse tendenze è supportata da un'ampia raccolta commentata dei testi che hanno marcato le *planning theories*, quali John Friedmann, Andreas Faludi, Ebezener Howard, Patrick Geddes, Paul Davidoff, Charles Edward Lindblom, John Forester, Tore Sager solo per citarne alcuni. Le ipotesi sono confrontate tra di loro senza elementi di conferma, poiché mancano riferimenti confrontabili alla pratica, a quanto è avvenuto nel grande laboratorio che è il territorio.

Le analisi dei geografi e dei sociologici erano state indirizzate a studiare la distribuzione urbana delle attività produttive (le *funzioni urbane*) alla ricerca di regole interpretative. Le loro analisi erano costruite osservando la crescita urbana statunitense e in qualche modo potrebbero essere associate alle ricerche europee,

---

[319] Già citato nel paragrafo "2.2.1. Formazione dell'urbanistica moderna".
[320] Sager 1994.
[321] Hillier, Healey (a cura di) 2007.

come quelle di Christaller. I risultati sono indipendenti dalle precedenti categorie, pur costituendo un importante riferimento interdisciplinare. L'attenzione all'organizzazione degli insediamenti portò ad ipotizzare diverse teorie dello sviluppo urbano: Burgess, capostipite della scuola di Chicago, nel 1925 propose la teoria dello sviluppo concentrico (**Figura 67**); Hoyt nel 1939 propose la teoria della crescita per settori, ove lo sviluppo dei settori era sostenuto da linee di trasporto che irradiavano la crescita a partire dal centro direzionale (CBD *Central Business District*) verso l'esterno (Figura 103 a sinistra); Harris nel 1943 studiò una classificazione funzionale delle città statunitensi e nel 1945 assieme ad Ullman individuò nelle aree centrali oltre al CBD la presenza di altri poli d'attrazione, quali gli uffici della pubblica amministrazione o le università, proponendo quindi la teoria della multipolarità urbana (Figura 103 a destra); Waugh nel 1990 studiò la crescita urbana nei paesi in via di sviluppo, introducendo quindi la nuova tipologia urbana delle aree degradate (*slum*), destinata a caratterizzare l'intorno urbano (Figura 104)[322].

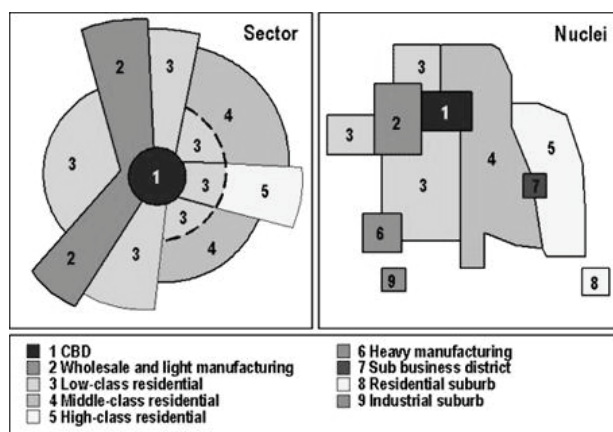



Figura 103: (*a sinistra*) Modello di sviluppo settoriale di Hoyt e (*a destra*) multipolare di Harris e Ullman (Fonte: Pine Crest School).

I modi di pianificare fornirono lo spunto per altre strade di classificazione, come la proposta di Bernardo Secchi del 1984, fondata sull'ipotesi di diversi stili, o metodi operativi, della pianificazione[323] e sull'assunto iniziale di riconoscibilità di un processo più generale di transizione della pianificazione, dall'assetto fisico alle diverse dimensioni della politica. Queste a loro volta ipotizzate con una capacità invasiva crescente nel tempo. Assunti e ipotesi convergono nell'individuazione nella

[322] Hoyt 1972 (1939); Harris, Ullman 1945; Waught 2000 (1990), pp. 420-423.
[323] Secchi 1984, pp. 60-63.

storia urbanistica italiana di tre stili, o *teorie*, della pianificazione: teoria della forma e della crescita urbana, teoria della decisione democratica, teoria dello scambio politico, riprendendo e adattando alla situazione italiana alcune tesi statunitensi.

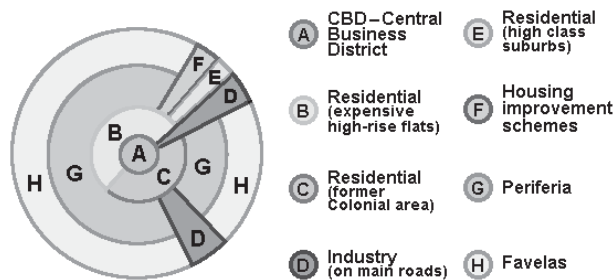



Figura 104: Modello di crescita urbana nei paesi in via di sviluppo di Waugh (Fonte: Quintin Kynaston School).

Campos Venuti affrontò l'interpretazione dei cambiamenti nei piani urbanistici in Italia attraverso la combinazione tra necessità dello sviluppo economico, quadro legislativo e storia delle trasformazioni urbane. Ne risultò una serie di pubblicazioni a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, in cui dava conto della sua maturazione teorica riflessa nel suo modo di pianificare[324]. Secondo quest'interpretazione (indubbiamente soggettiva, anche se non priva di argomentazioni generali) i piani italiani dal dopoguerra agli anni Novanta si possono collocare nella successione di tre generazioni: i piani di prima generazione, che furono messi a punto per la ricostruzione; i piani di seconda generazione, che servirono a sostenere l'accelerazione dell'urbanesimo; i piani di terza generazione, mirati agli interventi di trasformazione della città esistente, per promuovere la qualità del tessuto urbano più che la quantità edilizia.

Da queste rassegne compaiono diversi modi di interpretare la redazione del piano, senza però riuscire a risolvere alcune questioni disciplinari ben riscontrabili nelle teorie: peculiarità locale, dipendenza dalle procedure delle pubbliche amministrazioni, eterogeneità nelle pratiche di consenso (peraltro spesso tese più alla conferma politica dei proponenti che al contenuto territoriale delle scelte), scarsa valutazione degli effetti cumulativi. Le criticità territoriali, ammesso che siano state identificate correttamente, non trovano risposte efficaci: né potevano esserlo mancando sia la visione teoretica, sia la predisposizione di tecniche e tecnologie ade-

[324] Campos Venuti 1987; Campos Venuti, Oliva (a cura di) 1993, pp. 5-39.

guate. Di fatto, per intervenire dal punto di vista sociale, economico e ambientale si opera per tentativi.

Gli sforzi teorici sono resi più o meno suggestivi grazie all'oculata selezione dei testimoni letterari, ma questo non basta per dare conto delle trasformazioni reali del territorio, che sono *evidenti* perché appartengono all'esperienza, ma *allusivi* e *sfuggenti*, perché sono evidenti solo per coloro che ne hanno avuta diretta esperienza.

Nella memoria individuale le trasformazioni delle architetture e le trasformazioni territoriali sono destinate all'oblio, salvo alcuni casi eclatanti. Per costruire una memoria sociale stabile occorre elaborare collettivamente un supporto descrittivo, quantitativo e qualitativo, capace di innescare un processo complesso, che unifichi storia urbana patrimonio culturale e identità sociale. La formazione di una conoscenza territoriale si potrebbe ottenere attraverso sistemi informativi geografici, facili da usare e diffondere, capaci di orientare i processi di manutenzione e di rivitalizzazione dei tessuti urbani da riqualificare, non solo delle città storiche. Senza tali strumenti, le trasformazioni territoriali si dimenticano, la scrittura della storia delle espansioni delle città per quanto descritta da modelli economici, sociali e culturali si svuota del rapporto territorio-società. E, se astratto dal benessere dei cittadini, lo stesso dibattito politico sulle grandi trasformazioni urbane e territoriali, per quanto possa essere colorito dalle diverse sfumature ideologiche, diviene affatto incomprensibile.

Nel modo di vedere l'urbanistica e nella formazione disciplinare hanno dominato in maniera combinata tre atteggiamenti perseveranti, capaci, di volta in volta, di generare ipotesi e formulazioni teoriche, di indirizzare analisi e di influenzare la pianificazione e l'attuazione delle trasformazioni territoriali. In conseguenza del prevalere di una o più di queste *costanti*, si generavano diverse visioni urbanistiche, ciascuna settoriale e indipendente, anche se operativamente utile.

La prima costante si concreta nel *riduzionismo scientifico*. Opera maggiormente a livello teorico e concettuale, spostando l'attenzione alla domanda locale. L'azione della pianificazione e l'area di interesse sono costretti in compartimenti concettualmente e territorialmente separati. Come l'unità del territorio e dell'ambiente sono frammentate in ambiti amministrativi separati, così l'unità conoscitiva dell'urbanistica è frammentata in settori disciplinari incomunicanti. Il riduzionismo scientifico opera attraverso modalità empiriche destrutturate, artificialmente rese complesse, evitando di monitorare e documentare le trasformazioni. Questo processo è rafforzato enfatizzando di volta in volta la qualità dei progetti di trasformazione urbana e territoriale o l'importanza dei processi di accordo politico.

La seconda costante si esplicita nell'egemonia della *dimensione locale del piano urbanistico*. Si presenta nella formazione disciplinare e professionale e nella pratica amministrativa e politica. La visione locale tende a respingere decisioni prese ai livelli superiori, ritenute interferenze intrusioni o ingerenze. Pertanto si appella a

principi di regolazione e all'estensione della *corporate governance* aziendale alla pubblica amministrazione. Nell'invocare la propria autonomia spesso si confonde il benessere dei cittadini con il costo della vita, dei terreni e delle case, anche se per la verità tale egemonia si manifesta in maniera contraddittoria, perché nello stesso tempo è manifestata da poteri locali economici forti che hanno interessi finanziari nelle trasformazioni urbane e da movimenti di base che esprimono parte degli interessi dei cittadini. Per entrambi i raggruppamenti l'ambito locale, per questioni operative e istituzionali, è l'unico luogo possibile ove agire concretamente, ma il primo ha interesse quasi esclusivo per il profitto e per la rendita finanziaria, il secondo, se adeguatamente orientato, potrebbe averlo anche per lo sviluppo sostenibile.

La terza costante si manifesta nell'*egemonia degli interessi privati nelle trasformazioni territoriali.* Si genera dalla pratica urbanistica locale, possibilmente integrata, o nobilitata, da approcci di economia territoriale. Le risorse economiche e finanziarie e la redditività degli investimenti sono gli unici strumenti di valutazione che sostengono e indirizzano le trasformazioni territoriali, riducendo il valore di bene pubblico a mera affermazione di principio. Il tema della rendita fondiaria e della privatizzazione dei processi di accumulazione basate sulla valorizzazione economica dei beni pubblici diviene l'elemento motore dello sviluppo.

Di fronte al formarsi della nuova organizzazione territoriale si deve verificare pertanto la robustezza teorica dell'urbanistica; nello specifico si deve necessariamente verificare se tali costanti, che non rappresentano certo gli unici contenuti significativi presenti nella formulazione dei modelli conoscitivi urbanistici, possono essere considerate una ragionevole spiegazione intrinseca dei limiti di tali modelli. Nel verificare la robustezza teorica e la possibilità di superare i limiti imposti da quelle costanti, si devono analizzare le contraddizioni tra sviluppo reale e costruzione teorica, perché solo seguendo questa strada si possono individuare le fonti per elaborare nuovi modelli conoscitivi.

4.1.1. Prima costante: il riduzionismo scientifico dell'urbanistica

La prima costante nasce nella prassi, ma la sua influenza si estende vigorosamente a livello teorico e concettuale. Si manifesta attraverso il consolidamento di un apparato tecnico e scientifico interno alla logica della pubblica amministrazione, da cui a tutti gli effetti ha tratto e trae la propria ragione d'essere. Tale apparato tecnico e scientifico, alimentato quasi esclusivamente dalle questioni amministrative locali, risulta viziato da un *riduzionismo scientifico*.

Gli Stati hanno bisogno delle pubbliche amministrazioni per realizzare i propri obiettivi e queste, a loro volta, hanno individuato nell'urbanistica lo strumento ope-

rativo fondamentale per governare, quindi programmare e pianificare, le azioni di lunga durata. Per questo si può affermare con sicurezza che l'urbanistica è una necessità vitale sia come pratica, sia come formazione disciplinare. A livello statale fu, ed è necessario, predisporre leggi e norme per migliorare l'efficienza e conseguire omogeneità nelle attività pubbliche; a queste elaborazioni concettuali contribuì per lungo tempo essenzialmente l'apparato amministrativo nel quadro del diritto pubblico, anche se dopo la seconda metà dell'Ottocento fu arricchito dal contributo di singoli professionisti o di associazioni professionali, mischiando esperienze interdisciplinari, dall'ingegneria all'architettura, dalla sociologia all'ecologia. Anche se la dimensione territoriale delle opere pubbliche (per esempio, la regimentazione delle acque, la gestione di boschi e di foreste, la costruzione di strade) presupponeva l'unità territoriale e ambientale, l'edificazione degli insediamenti fu a lungo interpretata nell'ottica ristretta dell'espansione, giustificando il confinamento dell'urbanistica entro limiti ristretti, a volte addirittura inferiori ai confini amministrativi, talvolta in forme settoriali con competenze limitate imposte istituzionalmente. La consapevolezza prima della delicatezza delle risorse ambientali, poi dei rilevanti impatti umani sull'ambiente e delle limitate dimensioni del pianeta hanno spinto verso l'introduzione di criteri di controllo e di valutazione. Negli anni Sessanta fu introdotta la valutazione di impatto ambientale negli Stati Uniti, poi diffusasi internazionalmente, comprendente procedure di partecipazione. A queste innovazioni si sono opposte forze di diversa origine, che hanno cercato con tutti i mezzi di isolare il singolo intervento dal contesto, per vanificare studi e valutazione degli impatti.

Nell'elaborazione scientifica e teorica, con azione di lunga durata si intende un processo che dalla pianificazione giunge alla realizzazione. Tale impostazione si ritrova correttamente nelle direttive europee sui lavori pubblici e nella conseguente legislazione italiana. In una prima approssimazione si potrebbe spiegare tale processo "pianificazione-progettazione-realizzazione" in riferimento ad una singola opera, isolata dal contesto territoriale e da altri processi analoghi (Figura 105). Nello schema si scompone l'attività di progettazione in una sequenza, che inizia con dalla definizione dei requisiti (quadro di avvio della progettazione) e che prosegue in tre passaggi codificati (la progettazione preliminare, la progettazione definitiva e quella esecutiva). Ciò che ogni passaggio deve contenere è definito e descritto, così da permettere la verifica di adeguatezza degli approfondimenti durante il lavoro di progettazione. L'esecuzione delle singole fasi della progettazione in maniera conforme alle prescrizioni, permette, dunque, di disporre di dettagliate informazioni su costi e tempi, quindi dà alla pubblica amministrazione la possibilità di appaltare i lavori, di controllare il progetto prima dell'esecuzione, di verificare l'esecuzione e la sicurezza del cantiere, fino al collaudo. Fatto comunque salvo il ruolo centrale della pubblica amministrazione, cui compete l'attività di progetta-

zione delle opere pubbliche, è possibile ricorrere a risorse esterne, se necessarie, offrendo a tutti gli interessati la garanzia di un comune operare. La chiusura dei lavori sarà ottenuta con il collaudo con cui si controlla la conformità amministrativa degli atti e la conformità tecnica delle opere.

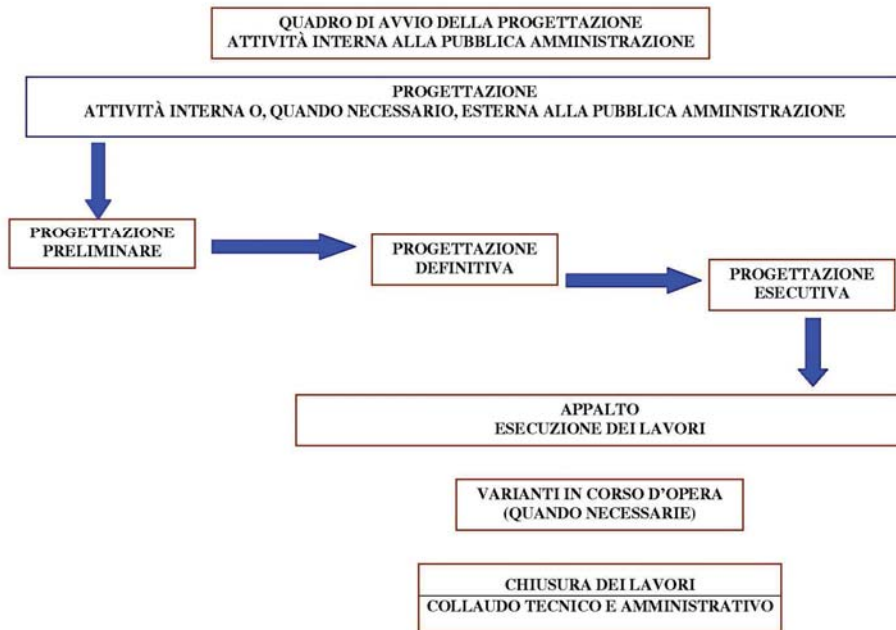



Figura 105: Processo di progettazione di un'opera pubblica.

Tale schema illustra, però, solo una parte del processo, non ciò da cui quel processo deriva e il contesto in cui si inserisce, che di fatto contraddistinguono le diverse capacità delle pubbliche amministrazioni nel regolare e coordinare i processi di trasformazione. Nel caso di opere rilevanti, pubbliche o private, è normale che i processi di pianificazione e di programmazione siano frutto di lavori che si svolgono in un arco pluriennale e che richiedono coerenza tra molti soggetti decisionali. Tutte le volte in cui si opera secondo "interessi generali", quindi nell'interesse di più soggetti coinvolti, si tratta di sistemi non chiusi, che danno luogo ad un modello decisionale non lineare: mentre si consolida il processo decisionale e il processo di pianificazione, cambia il contesto sotto l'influenza sia di attuazioni di altri piani e programmi precedenti, sia di eventuali e concomitanti mutamenti sociali economici e tecnologici. Come per altri processi che richiedono un controllo tem-

pestivo in grado di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo, in urbanistica si richiede la disponibilità di informazioni di ritorno (*feedback* o retroazione), la cui interpretazione possa permettere di intraprendere azioni successive per riallineare obiettivi e processi. Anche nel caso specifico delle trasformazioni territoriali occorre prevedere strumenti di controllo e ammettere la possibilità di riorientamento del piano e del progetto (Figura 106). Gli obiettivi non sono a priori, ma si formano all'interno di processi già avviati. La correttezza degli obiettivi dipende dalla condivisione degli interessi generali, tanto che, quanto meno nel caso di sistemi democratici, il processo di riorientamento deve essere trasparente per mantenere la legittimazione.

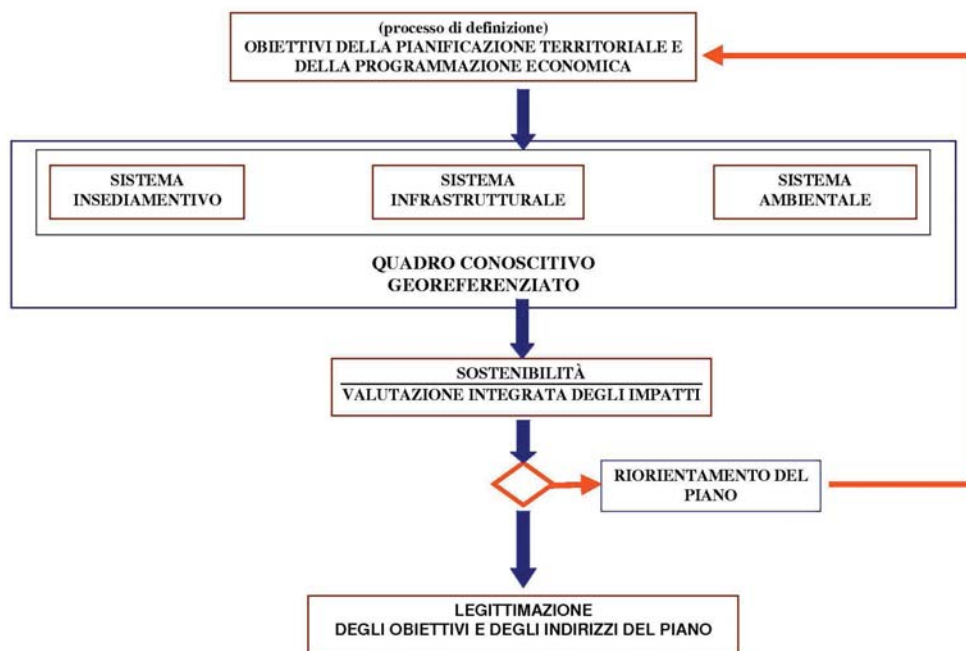



Figura 106: Processi di orientamento della pianificazione e della programmazione.

Si sottolineano altri due aspetti dello schema. Il primo riguarda il quadro conoscitivo dell'organizzazione territoriale che è posto dopo la formulazione degli obiettivi per significare che questi incidono su quello, in quanto il processo di monitoraggio territoriale e ambientale è autonomo e continuo; in secondo luogo, studio e valutazione degli impatti sono parte del processo di controllo, sono tecnologie di controllo.

Un ulteriore approfondimento può essere conseguito collocando l'opera in un contesto più generale di attività. Si prenda, per esempio, il caso specifico di un'opera per la mobilità, il cui interesse sia condiviso da una pluralità di soggetti nazionali e internazionali (Figura 107). Il quadro programmatico, assumendo tali riferimenti esterni rappresenta a tutti gli effetti gli "interessi generali", da cui deriva parte dei requisiti del quadro di avvio della progettazione. Se le attività di progettazione richiedessero tempi lunghi rispetto ad eventuali mutamenti degli scenari, si dovrà prevedere anche in questo caso un .

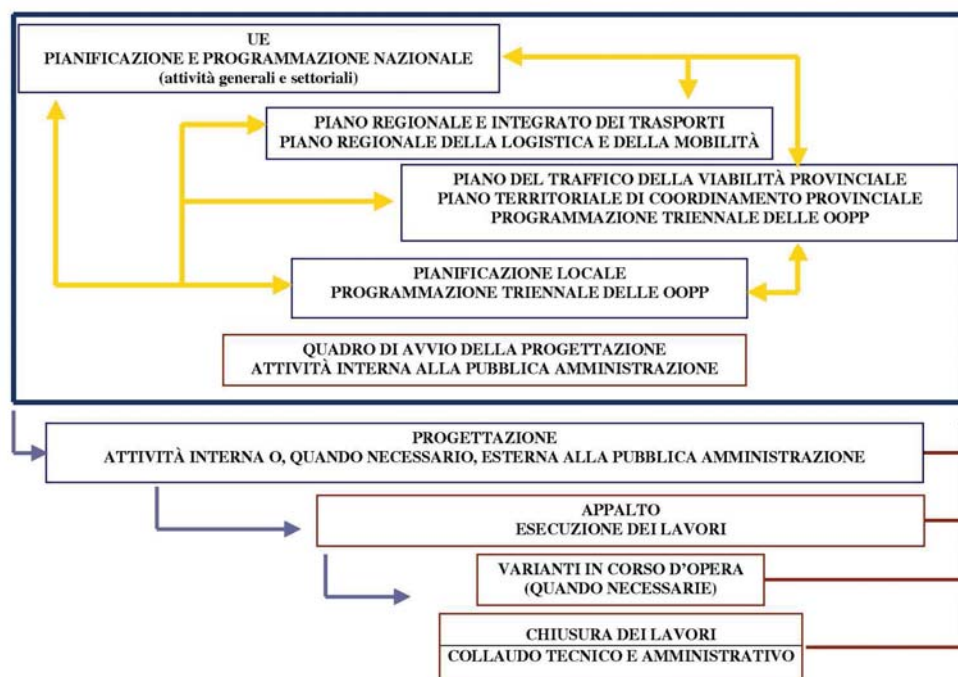



Figura 107: Interessi generali e flussi di informazioni.

Il livello comunitario interagisce non solo per definire le regole dei processi progettuali, ma anche nel portare a sistema gli investimenti dei paesi membri, affinché si coordinino in un'unica strategia e ne trasmettano le opportune ricadute nei livelli locali di pianificazione e di programmazione, che si svilupperanno in parallelo. Il flusso di informazioni, descritto in modo relazionale e non gerarchico, ha valore concreto se e solo se deriva effettivamente da attività di pianificazione e di programmazione e non da intenzioni. La fattibilità della singola opera dipende sia

dalla disponibilità a cooperare efficientemente, sia dalla coerenza con le altre opere.

Per completare i commenti a questi schemi si aggiungono tre osservazioni. La prima osservazione riguarda la necessità che esista un quadro generale a cui riferire il processo di pianificazione e programmazione delle singole opere, che fornisca già la prima verifica della compatibilità (o fattibilità) ambientale, economica, sociale e tecnica. Tale quadro generale deve contenere per quanto possibile gli indirizzi di mitigazione e compensazione degli eventuali impatti negativi. La pianificazione a vasta scala è un'esigenza ambientale.

La seconda osservazione riguarda l'esercizio positivo della *governance* non più sul modello delle società per azioni, ma sul modello di processi decisionali pubblici concordati su più livelli, poiché l'eterogeneità dei soggetti (enti decisionali, enti amministrativi, uffici o settori, enti privati) e la complessità delle opere può richiedere l'istituzione di un ente apposito per coordinare le attività progettuali ed esecutive. In altre parole, ma con lo stesso significato, si può affermare che il processo di pianificazione e di progettazione delle opere pubbliche richiede il concorso di visioni politiche (gli obiettivi per *quale assetto territoriale* e per *quale società*) e di capacità organizzative e progettuali. Una terza osservazione riguarda l'esigenza di sistemi e processi a supporto della pianificazione e della programmazione. I sistemi informativi geografici sono tecnologie di processo, non sono opzioni ma necessità in quanto strumenti di controllo, di trasparenza e di efficienza.

La dipendenza assoluta della disciplina dalla pubblica amministrazione rischia di non predisporre il quadro generale di riferimento, rischia di indirizzare la ricerca verso la tecnica più che ai risultati, ma nella tecnica non ricerca una conoscenza scientifica che possa mettere totalmente in discussione i processi interni. In questo senso, la pubblica amministrazione è per definizione meno esigente per quanto riguarda la conoscenza delle trasformazioni territoriali, mentre invece interviene maggiormente nei processi di comunicazione per ricercare consenso. In questo senso la forma architettonica e urbana possedendo forti valori comunicativi può diventare il mezzo migliore di autocelebrazione.

Città (le città isolate o le città come reti urbane), territori (il territorio di una regione o il territorio nella sua interezza) e ambiente (lo spazio attorno a un oggetto di interesse o l'ambiente globale nella sua dimensione sistemica) rappresentano il principale laboratorio dell'urbanistica: occorre reinterpretare le trasformazioni per costruire i legami tra realtà e teoria. In questa visione gli urbanisti si devono interrogare sulla propria missione e sulla funzione dell'urbanistica, sulla possibile generalizzazione di una teoria capace di affrontare i nodi reali dell'antropizzazione del territorio. Una teoria generale deve essere significativamente utile, quindi, per vedere e per rispondere in qualche modo agli interrogativi innescati dallo sviluppo del mondo contemporaneo connotato dalla globalizzazione dell'urbanesimo.

Il riduzionismo urbanistico ha avuto a sua volta ripercussioni sullo sviluppo teorico, sottovalutando l'importanza della conoscenza sistematica delle trasformazioni e dei loro impatti, identificando l'urbanistica con l'architettura trasformata in simboli ed emblemi; sopravalutando la funzione della politica locale fino a trasformare il piano in *politiche*.

4.1.1.1. Sottovalutazione del processo e del controllo

La valutazione degli effetti di un piano è un problema di misura e un problema di giudizio, questo basato e articolato su quello. Sono due aspetti inscindibili che valgono per il passato e per il futuro, per il giudizio storico su ciò che fu e per il giudizio presente su ciò che sarà.

L'essenza del problema di misura e di giudizio riveste una questione centrale della disciplina e della politica, per non parlare di quanto la sua assenza incide sull'ambiente e sulla qualità delle città. La prima questione è disciplinare e riguarda la valutazione del processo di pianificazione, ben distinta dalla valutazione dell'opera realizzata: i giudizi sulla ricostruzione di Lisbona, sulle trasformazioni urbane di Roma condotte da Sisto V e di quelle di Parigi di Haussmann, per esempio, dovrebbero contenere tutti e due gli aspetti, messi in evidenza e tenuti separati. La seconda questione è politica: ci si deve chiedere se il piano di Haussmann debba essere valutato per come è stato gestito oppure per come la città ha funzionato per un secolo oppure per la qualità urbana (estetica) della città, per come fu percepita allora o per come lo è oggi. Alla stessa stregua, è difficile non tanto valutare Berlino e il piano di Hobrecht, quando esprimersi sui giudizi espressi da Hegemann oppure da Aldo Rossi senza disporre di una lettura critica dei documenti originali sui processi di pianificazione, attuazione e gestione, che permetta di ricostruire gli effetti del piano, gli effetti della gestione, gli elementi che hanno concorso a sostenere le trasformazioni urbane e quelli che le hanno bloccate. La difficoltà degli studi storici e teorici richiede documenti verificabili, esplicitazione di criteri e di oggetti del giudizio, distinguendo per esempio tra benessere dei cittadini, opulenza degli affari e magnificenza dell'architettura.

Non si può negare che la maturazione disciplinare sia eccessivamente vincolata alle esperienze di ciascun paese e alle espressioni di ciascuna cultura, oltre che alle specifiche esperienze professionali: questo vale per le diverse condizioni storiche nel passato e per le diversità dei contesti politici nel presente. Le riflessioni storiche e critiche dell'urbanistica non possono prescindere dalla documentazione sulle diverse attività che hanno portato al piano, all'edificazione, alla trasformazione del territorio. Per quanto queste ricerche solo raramente siano disponibili, per quanto possa essere onerosa la raccolta dei documenti, i processi di pianificazione debbo-

no essere ricostruiti[325]. Le riflessioni attuali presentano altre difficoltà, poiché il piano è esito di complessi processi politici e tecnici non sempre noti e poiché le opere sono compiute talvolta in attuazione del piano, spesso in variante al piano, sempre in contesti che con il tempo lungo si mutano. Alle difficoltà si somma la carenza di metodi sistematici e rigorosi di valutazione, oltre alla mancata esplicitazione dei *valori* adottati nei giudizi.

Le trasformazioni territoriali implicano l'alterazione delle relazioni ambientali nel sistema "aria-acqua-suolo", implicano il suo consumo oltre a quello dell'energia; si riflettono nella mobilità, nell'azzonamento funzionale e sociale, nella qualità della vita di tutti i sistemi viventi. Si tratta di aspetti che sono presenti solo in alcuni recenti processi di valutazione ambientale e che, non a caso, fanno riferimento ad una letteratura internazionale e a direttive o indirizzi sovranazionali. Si tratta di processi non applicati sistematicamente e ancor più raramente riferiti a sistemi codificati di informazioni geografiche. Un'ulteriore livello di complessità della valutazione è dovuto alla pluralità dei soggetti coinvolti, un aspetto che probabilmente richiederebbe la combinazione di molti criteri di valutazione, da riunificare in un'unica "matrice", comprendente una lista di obiettivi espressi dai gruppi sociali coinvolti, ordinati per rilevanza.

In generale, quindi, la debolezza delle formulazioni teoriche, rende evidente una debolezza "scientifica" congenita della disciplina. Vi è una gran diffusione di comunicazioni su piani o su atti urbanistici, sul loro contenuto e sulla loro bontà e sulla capacità innovativa, ma non possono essere assunte come *valutazioni urbanistiche*. Le comunicazioni urbanistiche risultano, infatti, intrinsecamente "soggettive" per la loro stessa natura, poiché sono state predisposte in genere dagli stessi committenti o dagli esecutori con la finalità di rafforzare il consenso e di migliorare la propria immagine. Il problema della misura presuppone, invece, due processi: la discretizzazione del mondo reale e la definizione delle grandezze. Alla base delle conoscenze in urbanistica occorre quindi trovare accordi sulle grandezze significative implicate dalle trasformazioni urbane, sui metodi di rilevazione e di interpretazione. Le analisi devono affrontare una visione di processo per permettere inizialmente la definizione qualitativa e quantitativa del problema (*ex-ante*, *ante operam*) e successivamente la verifica dell'efficacia delle soluzioni (*ex-post*, *post operam*, *ex-built*), ma sarebbe assai più utile se potessero monitorare l'intero processo di trasformazione per controllare il procedere, l'efficacia delle azioni rispetto allo stato di raggiungimento degli obiettivi, la soddisfazione delle parti, le possibili azioni correttive, il livello di efficienza (*on-going*).

Simili controlli delle trasformazioni, ben chiare nelle spiegazioni, non sempre sono viste favorevolmente nella pratica, spesso già trascurate nella stessa imposta-

[325] La questione era già citata da Albers 1975.

zione del problema. La resistenza ad esse non dipende solo dal loro costo, ma anche dalla difesa dei margini di discrezionalità e da eventuali critiche dell'opposizione.

Per concludere, i processi democratici assai lungi da essere semplici e lineari portano lo scontro tra diverse visioni dell'agire politico non solo nell'approvazione e nell'applicazione di norme e procedure, ma anche nella valutazione, dimostrando sempre di non essere neutrali e di poter indirizzare la gestione amministrativa e il comportamento politico. Le innovazioni tecnologiche hanno permesso di superare le difficoltà di raccolta, archiviazione e elaborazione di grandi moli di dati georeferenziati, offrendo postazioni locali, reti locali e reti geografiche, bassi costi e grandi capacità di elaborazione e di stampa. L'enorme potenzialità che le tecnologie mettono a disposizione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni costituisce di fatto un'enorme potenzialità per conoscere e controllare le trasformazioni territoriali e ambientali indotte dall'urbanistica, per rispondere alle emergenze ambientali e parallelamente per rafforzare teoreticamente la disciplina.

4.1.1.2. Enfasi del prodotto: l'architettura e la forma urbana

Nella disamina delle definizioni dell'urbanistica è stato trattato ampiamente il rapporto tra urbanistica e architettura, presentato spesso come identità e spiegato dimostrando come la qualità di un intervento urbanistico del passato si percepisca nella *bellezza* degli spazi urbani realizzati e nelle eccezionalità delle sue architetture. Con l'identificazione dell'urbanistica con l'architettura, l'interesse è tutto nel progetto, facendo convergere risorse e valutazioni su singole parti fortemente simboliche: il centro direzionale, la residenza nella natura, il villaggio turistico di eccellenza. Di conseguenza, il piano regolatore locale e il regolamento edilizio divengono atti burocratici superflui; possono contenere norme per regolare le altezze degli edifici, le larghezze delle strade non tanto o non solo per garantire la circolazione urbana o la salubrità, quanto per definire un paesaggio urbano, leggibile nella forma delle architetture, degli spazi pubblici, delle piazze, delle reti stradali. Nelle ricerche teoriche per fondare le basi per una scienza (urbana o della città, dell'urbanistica o del pianificare) sono state avanzate molte ipotesi, alcune incentrate sul disegno della planimetria del piano, altre sulla morfologia urbana attraverso lo studio planovolumetrico delle architetture e degli spazi urbani, o attraverso lo studio di spazi scenografici, con riferimento agli esempi classici della piazza di Pienza o del Campidoglio, altre sul fenomeno o fatto urbano, in cui riversare la volontà costruttiva e artistica di una società. Le forme urbane diventano essenzialmente rappresentazioni della politica e come tali simboli per la memoria collettiva.

Nell'eterogeneità delle ipotesi avanzate esiste quasi sempre un sopravvalutazione del prodotto (l'architettura, lo spazio urbano o il territorio) rispetto al processo,

una prospettiva che limita la capacità analitica e operativa. Le ipotesi teoriche di Bruno Zevi si rifanno ai trattati di estetica, rifiutandosi «di considerare l'architettura come un'arte a sé, dominata da leggi particolari»[326], difendendone l'autonomia artistica e dilatandone il campo fino ad assorbire gli spazi urbani:

> «Il termine "urbanistica" è ambiguo e polivalente. Coinvolge infatti: la programmazione economica del territorio, l'assetto regolamentato degli abitati in zone residenziali e industriali, maglie viarie, nuclei direzionali, parchi; la costruzione concreta, plano-volumetrica e perciò spaziale della città. Anche il processo architettonico può essere scisso in fasi analoghe, nell'impostazione economico-sociale dell'edificio, nella distribuzione funzionale dei suoi ambienti e nella loro effettiva configurazione. Ma è chiaro che, in urbanistica come in architettura, le prime due fasi riguardano le intenzioni progettuali –certo essenziali per intendere la genesi del prodotto. L'ipotesi umana che lo sottende- mentre solo la terza fornisce l'oggetto storico reale, fruibile, da "saper vedere".»[327]

Altre ipotesi, altri suggestivi indirizzi di ricerca originati dalla centralità dell'architettura sono formulati anni dopo da Aldo Rossi, che sin dall'*incipit* punta chiaramente ad una teoria urbana dilatata nel territorio, implicitamente coinvolgendo l'urbanistica:

> «La città, oggetto di questo libro, viene qui intesa come un'architettura. Parlando di architettura non intendo riferirmi solo all'immagine visibile della città e all'insieme delle sue architetture; ma piuttosto all'architettura come costruzione. Mi riferisco alla costruzione della città nel tempo.»[328]

Gli indirizzi di ricerca sono documentati da riferimenti e da valutazioni critiche dei temi principali: la struttura dei fatti urbani, l'individuazione del contesto nelle sue caratteristiche essenziali, l'approccio scientifico all'architettura, la città come storia e memoria collettiva e la sua costruzione nel tempo, la questione delle responsabilità della politica nelle scelte che si intreccia con la questione della molteplicità di interessi e di forze che interagiscono nella formazione, nella vita e nella trasformazione del fatto urbano. Rossi cita il Palazzo della Ragione a Padova (Figura 108), per dimostrare come l'individualità dell'architettura dipenda dalla forma e dalla materia, oltre che dal tempo e dal luogo in cui è stata realizzata, oltre che dal modo con cui nel tempo si sono mantenute o succedute le funzioni, oltre che, ancora, dalle relazioni che quel Palazzo ha stabilito con la città e la città con il territorio.

---

[326] Zevi 1960, p. 9.
[327] Zevi 1960 e 1972, pp. 11-12.
[328] Rossi 1995 (1966), p. 9.

Figura 108: Palazzo della Ragione a Padova (Fonte: Prefettura di Padova).

Aldo Rossi con una citazione tratta da Carlo Cattaneo afferma la dimensione storica e l'unità del territorio e allo stesso tempo afferma l'interesse per una dimensione vasta dell'intervento umano. Proprio l'estensione dell'intervento e quindi la sua influenza sull'ambiente servono per motivare un richiamo alle responsabilità dell'architetto e della politica verso il territorio «patria artificiale», fine ultimo:

> «(…) "quella terra adunque per nove decimi non è opera della natura; è opera delle nostre mani; è una patria artificiale".
> La città e la regione, la terra agricola e i boschi diventano la cosa umana perché sono un immenso deposito di fatiche, sono opera delle nostre mani; ma in quanto patria artificiale e cosa costruita sono anche la testimonianza di valori, sono permanenza e memoria. La città è nella sua storia.»[329]

L'enfasi della forma urbana e architettonica, della città come opera d'arte rimanda ai temi della bellezza, alle memorie in rapporto al monumento che celebra e rinnova un patto sociale, si accompagna alla sottovalutazione dei processi di pianificazione e di controllo delle trasformazioni. Pare quasi di intendere che non solo la pianificazione possa assumere una funzione marginale, ma che la misurazione delle trasformazioni territoriali e ambientali appartengano ad altre discipline. La riduzione dell'urbanistica al prodotto, all'architettura e agli spazi urbani corre il rischio di porre la bellezza come metro di giudizio e di promuovere la discrezionalità e il gusto al centro dell'azione e della discussione. L'influenza di questo modo di vedere si estende al paesaggio, in una lettura più consona alla cultura urbana, ove prevale

[329] Ibid., ancora p. 27.

l'estetica, che a quella contadina, ove prevalgono interessi funzionali e produttivi, che potrebbero, però, comprendere visioni ambientali. La bellezza rafforza la contrapposizione tra piano e progetto, privilegiando questo e, dunque, in questo la sistemazione per un puro godimento estetico. Inoltre, se il nodo fondamentale discriminante sta nella sola e pura forma, il governo del processo di trasformazione del territorio può essere supportato solo dal grado di piacere e desiderio che suscita. Per questo scopo si cercherà il consenso scegliendo tra i professionisti quelli di maggior fama. La forma si accompagna dunque a discrezionalità e a libertà creativa, ma anche procura libertà d'azione al committente. Il rapporto tra urbanistica e forma urbana tende all'identificazione, capace di annichilire il significato stesso del processo di pianificazione e di programmazione. Il programma di ricerca si chiude su sé stesso nel momento in cui perde gli aspetti operativi e si trasforma in una grande forza di persuasione e di suggestione. La dimensione culturale e ambientale del paesaggio significa un'interpretazione più articolata, capace di interrogarsi sul metabolismo urbano e sull'impronta ecologica, di porre ai piani le questioni della rigenerazione del sistema aria-acqua-suolo, della mitigazione e della compensazione degli impatti urbani sull'ambiente. In questo senso i piani urbanistici per rispondere alle esigenze sociali e alla sostenibilità devono soddisfare quel patto sociale che è alla base delle democrazie.

In una visione unitaria del processo, che lega la pianificazione alla progettazione e all'esecuzione delle opere, si possono però combinare i diversi punti di vista, fino a rafforzare la stessa pianificazione anticipando la progettazione di spazi e di architetture significative, individuando progetti piloti, promuovendo culture agricole ed energie sostenibili, in modo che la realizzazione di opere significative possa comunicare la concretezza della pianificazione ed accelerane l'attuazione complessiva.

4.1.1.3. Enfasi delle "politiche"

Ancora fino a metà Novecento il piano urbanistico è stato visto come un piano che si doveva e poteva attuare lentamente nel tempo: in questo senso il piano costituiva impegni e vincoli con cui guidare le trasformazioni fisiche della città. Indirettamente, costituiva un patto tra le *forze* economiche. L'enfasi delle politiche nell'urbanistica si è espressa prima criticando, e a ragione, l'eccessiva rigidità dovuta alla durata illimitata dei piani urbanistici, che in Italia si andava ad aggiungere ad una politica vincolistica priva di risorse economiche. Simili condizioni portavano rendevano difficile stabilire patti economici stabili e portavano un eccesso di pragmatismo rintracciabile nell'operare attraverso varianti, se non violazioni, delle norme approvate. Il rimedio fu indicato a lungo nel rafforzare e legalizzare processi di contrattazione e di concertazione, con la ricerca di forme istituzionali appro-

priate, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, per esempio con l'approccio *transactive planning*. Una politica, interessata ai poteri forti, potrebbe essere interessata a degradare la formazione del bilancio e la programmazione a meri atti formali, sempre aggiustabili e modificabili e, similmente, a degradare l'urbanistica alla ricerca della mera legittimità degli atti di trasformazione territoriale, al di fuori di qualsiasi quadro generale e al di fuori di qualsiasi controllo degli impatti. Tali mosse riduzionistiche sono essenziali per far perdere credibilità e capacità propositiva all'azione degli enti di governo, magari ricorrendo a un'endemica incapacità dello Stato verso la pianificazione.

Il riduzionismo in Italia si è nutrito della confusione dei ruoli e delle finalità fino a dare spazio a manovre assai dubbie, che addirittura puntavano ad alterare lo spirito costituzionale. In questo senso è esemplare il *Piano Rinascita Democratica*, in cui si individuava pragmaticamente come modificare lo Stato italiano e con cui si proclamava strategica la trasformazione della «scienza urbanistica da edilizia in scienza dei trasporti veloci suburbani»[330]. La citazione si colloca nell'ultima parte del *Piano Rinascita Democratica*, dedicata agli interventi da attuare nel medio e lungo termine, che avrebbero dovuto essere affrontati dopo aver risolto le emergenze del breve termine, composto da problemi istituzionali e dai grandi temi economico-sociali. Mentre nei *provvedimenti istituzionali* (punti da «a1» a «a4») si puntava alla trasformazione dell'ordinamento giudiziario, dell'ordinamento del Governo, dell'ordinamento del Parlamento e dell'ordinamento di altri organi istituzionali, tra i pochissimi *provvedimenti sociali* i primi due sono specifici per la disciplina, comprendendo anche il rilancio dell'antiurbanesimo secondo il modello di passate dittature:

> «b1) Nuova legislazione antiurbanesimo, subordinando il diritto di residenza alla dimostrazione di possedere un posto di lavoro e un reddito sufficiente (per evitare che saltino le finanze dei grandi Comuni);
> b2) Nuova legislazione urbanistica, favorendo le città satelliti e trasformando la scienza urbanistica da edilizia in scienza dei trasporti veloci suburbani; (...)»

Infine, le linee programmatiche e operative per gli interventi relativi al lungo e medio termine si chiudevano, non casualmente, con la riforma della stampa, in questo contesto citabile proprio per il suo essere strumento di formazione del consenso, così come avvenne, per altro, per bloccare la riforma proposta da Sullo nel 1963. Non sarebbe corretto ridurre la logica del *Piano Rinascita Democratica* a un fenomeno pittoresco, poiché quelle tesi trovarono in ogni modo ampi sostegni e anticiparono quel controriformismo che negli anni Ottanta avrebbe imperato presso

---

[330] Il documento originale del 1976 fu reso pubblico nel 1982 e fu redatto dalla cosiddetta Loggia P2 diretta da Licio Gelli.

il Ministero dei Lavori Pubblici e gli enti locali sotto la spinta internazionale della *deregulation*. Negli anni successivi si predisposero convenzioni, lettere di intesa, protocolli di intesa, accordi di programma, patti unilaterali, conferenze dei servizi, sia utilizzando procedure esistenti e nuove, sia elaborando nuovi strumenti di pianificazione generale e attuativa (per esempio: programmi pluriennali di attuazione, piani di riqualificazione urbana, piani integrati di intervento, piani del traffico urbano). La legittimità di un simile adeguamento alle esigenze sarebbe stata del tutto accettabile se si fossero mantenuti gli interessi generali, la volontà di governare, la capacità di coordinamento e di controllo degli uffici e degli enti a guida dei processi. Meno accettabile sarebbe se prevalesse il singolo episodio in assenza o nell'indifferenza di interessi generali e di strategie, dando così spazio all'agire discrezionale e al *law shopping*, cioè alla scelta del luogo dove si danno meno regole e controlli. In questo modo, infatti, ogni procedimento sarebbe retto da una visione essenzialmente contingente. Di fatto, tale orientamento nell'uso di strumenti urbanistici flessibili è corrisposto temporalmente sia all'emergere delle esigenze di controllo della programmazione, sia al rafforzarsi degli interessi privati rispetto al pianificare, al ritiro dello Stato dagli investimenti diretti, e quindi ad un agire con la politica in orizzonti molto limitati. In termini amministrativi si è assistito ad una trasformazione del diritto pubblico verso il diritto privato. L'enfasi delle politiche può essere indirizzata ad utilizzare il linguaggio principalmente in senso strumentale, separando nettamente la politica delle dichiarazioni, mirata al consenso popolare, da quella delle azioni, mirata al consenso dei poteri economici. Se lo scopo finale diviene il puro consenso e l'affermazione di potere della politica amministrativa, si perdono gli interessi generali; le scelte risultano rette da motivazioni individuali, l'esito cambia radicalmente, diviene frammentario e contraddittorio. Di fatto si tradisce l'impegno della politica.

Il primato della politica, come più volte è stato affermato, trova invece il suo significato pieno nello Stato di diritto democratico, in cui sono rappresentati i cittadini. Se il governo è concreta espressione del cittadino, il suo operato sarà valutato dal suo modo di intendere gli "interessi generali". L'agire politico è agire insieme. Si coglie, dunque, una questione squisitamente politica ed etica, il cui primato si afferma nel contesto e nella rilevanza ambientale, sociale ed economica dell'urbanistica. Tutto ciò può avvenire solo nel rispetto del mandato politico degli eletti, adottando un codice di comportamento etico degli eletti e un'eventuale carta dei servizi utile per garantire la rispondenza tra bisogni dei cittadini e qualità delle pubbliche amministrazioni. Il ruolo della politica e delle amministrazioni locali, centrali e internazionali si manifesta attraverso poteri pubblici e pubbliche amministrazioni, democrazia e partecipazione.

La questione urbanistica si sposta quindi verso la più generale questione ecologica, verso le relazioni non solo tra esseri umani, ma tra esseri umani e ambiente.

4.1.2. Seconda costante: la dimensione locale dell'urbanistica

La *seconda costante* dipende ancora dalla prassi, in cui la *dimensione locale del piano urbanistico* è stata ed è dominante. La dimensione locale del piano in termini amministrativi e politici, elude o ignora l'esigenza di coordinare le competenze dei governi territoriali di area vasta, rifiutando atti di pianificazione e di programmazione condivisi. Il riduzionismo scientifico ha teso a limitare la disciplina al piano regolatore locale, la dimensione locale esalta gli aspetti architettonici e le scelte infrastrutturali, ma non è interessato a governare le interazioni tra le pubbliche amministrazioni.

L'assenza di una completa condivisione sociale e l'uso di linguaggi simili ha talvolta riunito i sostenitori di interessi particolari con i sostenitori di obiettivi sociali locali, premendo entrambi per adeguamenti legislativi e normativi. Nella confusione dei significati innescati dalla diversità delle dichiarazioni rispetto alle azioni, i tentativi di compromessi hanno sollecitato reazioni, sfuocando gli obiettivi e stimolando atteggiamenti radicali contro lo stesso riformismo. Lo scontro tra interessi particolari e interessi generali ha reso più difficile lo stesso processo di ammodernamento amministrativo e legislativo. In Italia, la critica verso l'azione dei partiti di governo per proteggere l'azione locale tende a trasformarsi in una critica allo Stato, come se permanesse, magari sotto nuove forme, la contrapposizione Stato-cittadino. L'effetto di questi atteggiamenti si risolve non tanto nel rafforzare il localismo quanto nell'indebolire la dimensione democratica del rapporto tra Stato e cittadini. Come il riduzionismo scientifico, così anche il dominio della pianificazione locale riduce le possibilità e le volontà di controllo degli impatti ambientali e del conseguimento di interessi generali. Le problematiche di area vasta sono poste in termini conflittuali, sono occasioni per ottenere scambi, anche se gli investimenti in infrastrutture ferroviarie o stradali interregionali o nazionali sono essenziali anche localmente. Le stesse coerenze dei piani locali non paiono essere tanto importanti, quanto la capacità di attrarre investimenti territoriali. Se dal punto di vista teorico appare azzardato affermare che l'insieme dei piani locali possa costituire per definizione il *piano territoriale*, da quello della prassi, così come le esperienze insegnano, l'assemblaggio dei piani locali ha sempre causato frammentazione territoriali e consumi del suolo.

Il localismo politico risulta controproducente se permette il prevalere di interessi particolari senza valutarne risultati territoriali e impatti ambientali, abusando della valenza ideologica oppure esasperando le ricerche di consenso oppure alimentando patti non legittimi. Non si nega la possibilità che l'operare su aree locali, direttamente conoscibili, abbia potuto permettere ricerche di base e applicate, innovazioni giuridiche o sperimentazioni ecologiche, anche se nei limiti posti dalle risorse disponibili e dalla dimensione territoriale. In realtà, in alcuni casi e in parti-

colari condizioni, i piani urbanistici sono stati occasioni di grandi innovazioni, stimolando un dibattito nazionale e internazionale e innovazioni legislative.

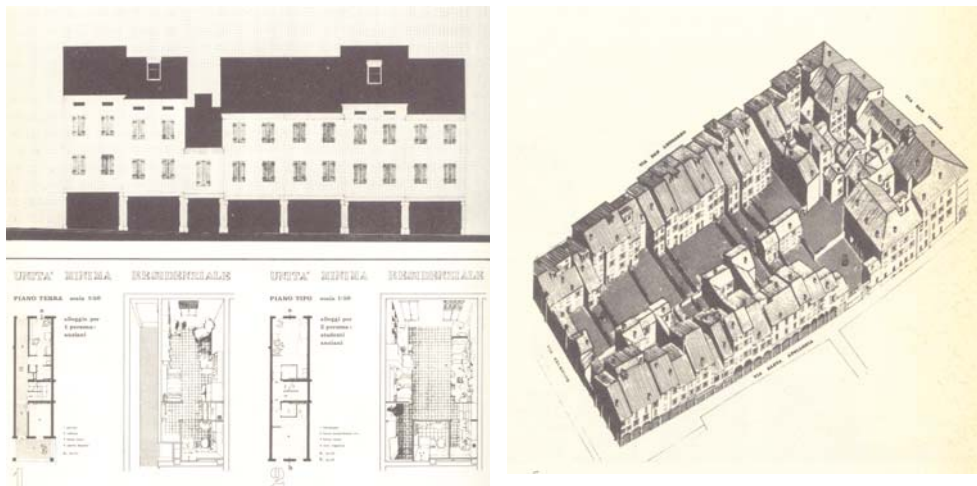



Figura 109: Facciata, piante e assonometria del progetto per l'isolato di via San Leonardo a Bologna (Fonte: Balbo, Zagari 1973, p. 315-316).

Con alcuni esempi ormai classici, si ricordano alcuni passi fondamentali dell'urbanistica italiana: il piano regolatore di Roma del 1936, che permise di sperimentare alcuni l'impianto della "Legge Urbanistica" italiana del 1942; la pianificazione per il centro storico di Bologna tra 1968 e 1972, che fu l'apice delle sperimentazioni italiane degli anni Sessanta e l'inizio di un processo riformistico che si diffuse, com'è noto, come urbanistica *alternativa* per oltre un decennio espandendosi a livello internazionale. L'interesse suscitato dall'intervento pubblico in Bologna si estese in Italia ed ebbe una risonanza internazionale, forse unica nella storia dell'urbanistica per ampiezza e durata. Pose all'attenzione internazionale la qualità dei centri storici nell'urbanistica, le possibilità di intervento pubblico e le potenzialità di un diffuso processo di valorizzazione, contribuendo alla Carta di Amsterdam, anche se fu possibile recepire la sostanza sociale di quelle innovazioni.

Per un periodo, che allora sembrò lungo, assieme ad altri non rari esempi, questi furono modelli da imitare. Non costituirono la norma dell'agire urbanistico locale, perché in altri luoghi il localismo serviva per mettere o mantenere «le mani sulla città», senza esclusione di colpi, tra abusivismo, lotte urbane o modificazioni legislative. Per entrambi i casi la forza locale derivava dalla sinergia con sostegni regionali e nazionali: quando in Italia il periodo del riformismo fu interrotto negli anni Ottanta, la diffusione locale del riformismo urbanistico fu ridotta; quando fu-

rono promossi i condoni edilizi, si estese l'abusivismo locale e si diffusero modelli di urbanistica senza pianificazione. L'insegnamento della storia dovrebbe suscitare la massima attenzione.

Altri esempi eterogenei possono essere citati per mostrare questa enorme vitalità e potenzialità dell'agire locale, dai piani regolatori già citati a cui aggiungere altri come quello di Roma del 2000[331] agli studi teorici, come quelli di Alberto Magnaghi sulla possibile trasformazione ecologica degli insediamenti e sul progetto locale[332].

Per quanto quello che accade in Italia non rifletta esattamente quanto accade nel resto del mondo, è sufficientemente esemplificativo. In effetti, il piano urbanistico locale è nella pratica il più diffuso e quello più utilizzato per trasformare il territorio, mentre i piani di area vasta, salvo alcuni casi metropolitani, sono interpretati per lo più come piani di indirizzo, meno operativi e più suggestivi. L'urbanistica locale, per quanto sia capace di produrre anche ottimi piani, privata di appropriati processi conoscitivi regionali o di area vasta, rimane racchiusa in una dimensione episodica nel tempo (è rara la coerenza di piani in successione per tempi lunghi) e nello spazio (è rara la coerenza dei piani nella contiguità territoriale). I piani regolatori locali potrebbero rispondere a criteri generali laddove esiste una legislazione nazionale, ma non tutti gli Stati hanno predisposto legislazioni urbanistiche, né in quelli che hanno seguito simili processi giuridici e istituzionali esiste omogeneità. Nei singoli comuni inoltre la pianificazione è soggetta a continue modificazioni nella durata, nei contenuti, nei modi d'attuazione. In simili condizioni appare azzardato pensare che i piani locali possano costituire un orientamento strategico delle risorse locali, oggettivamente gestibile, oggettivamente attuabile, ma tanto meno possono fornire informazioni facilmente decodificabili sul futuro delle trasformazioni territoriali.

[331] AA.VV. 2001.
[332] Magnaghi, Paloscia (cura di), 1992; Magnaghi (cura di) 1993; Magnaghi 2000.

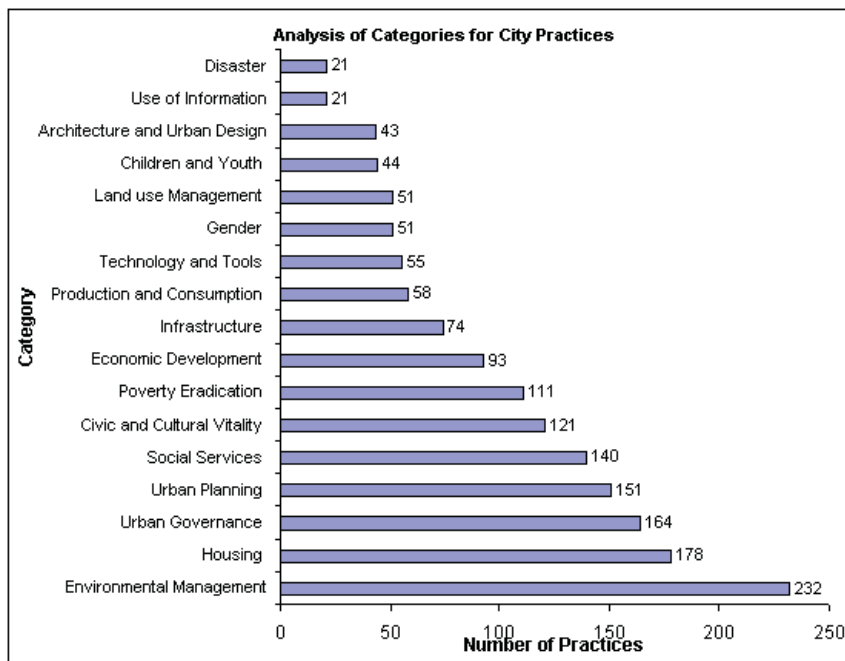



Figura 110: 1,600 iniziative da 140 paesi tra il 1996 e il 2002 (Fonte: UN-Habitat Best Practices Database).

Le potenzialità di Agenda Locale LA 21 e delle buone pratiche promosse da UN-Habitat[333]si indirizza nel sensibilizzare l'opinione pubblica, nel diffondere la condivisione di nuovi valori, nell'attirare capitali privati in interventi pubblici, nel coordinare azioni di livelli di governo eterogenei: ancora una volta torna il concetto di saper governare più livelli decisionali secondo obiettivi e strategie comuni. Il successo dell'azione pubblica locale può però essere limitato dal riduzionismo, che ne impedisce valutazioni complesse e soprattutto la loro generalizzazione ovvero la trasformazione dei modelli locali in modelli generali, rafforzati dalla legislazione nazionale; anzi, se è corretto affermare e sostenere le potenzialità, bisogna anche ammetterne i limiti: per quanto numerose e diffuse simili applicazioni siano, non possono essere sufficienti a coprire le esigenze dell'intero pianeta. Il successo nelle azioni di governo urbano locale si fonda su un rapporto forte con le azioni regionali e nazionali, con strategie negli investimenti e con un quadro legislativo coerente.

Tutto questo ribadisce che il potere locale in un sistema democratico deve essere necessariamente agire in un quadro generale regionale e nazionale di risorse e di

[333] La documentazione del programma *Best Practice and Local Leadership Programme BLP* promosso dall'agenzia UN-Habitat è reperibile in *Best Practices Database* http://www.bestpractices.org,

legittimazioni operative. L'urbanesimo nella sua dimensione mondiale, le grandi migrazioni e la riqualificazione delle città pongono nuovi ordini di problemi anche amministrativi, in cui si collocano anche i diversi approcci teorici e pratici sul governo, che si può esercitare secondo tre principali modalità, definite da *government*, *governing* e *governance*. Si intende far osservare come alla base di molte difficoltà della pianificazione si collochino proprio le diverse modalità di esercitare il governo, di ripartire le competenze e di assumere le responsabilità in azioni che, oltre ad essere di lunga durata, richiedono la capacità di "agire insieme" nel tempo.

L'esasperata accentuazione delle autonomie locali ha una parziale giustificazione quando le relazioni di governo (*government*) sono rigorosamente ripartite per ordini gerarchici nei diversi livelli esecutivi, in modo che l'autonomia garantisca l'uso territoriale ai cittadini che lo abitano. Nella maturazione degli stati democratici e per qualche riflesso anche in altre situazioni politiche caratterizzate da maggiori interazioni sociali, diviene più evidente l'agire politico. Il governare (*governing*) si attua attraverso processi gerarchici che coinvolgono i diversi livelli esecutivi, ma che sono dominati dall'esercizio dell'autorità sovrana dello Stato sui cittadini e sui gruppi d'interesse della società civile.

La globalizzazione delle relazioni tra gli Stati ha ridotto il concetto di "sovranità", o di "sovranità economica" dei singoli Stati. Nello stesso tempo agli Stati si sono affiancati organismi non statali e società private, dotate di risorse e poteri tali da divenire soggetti operativi del tutto paragonabili agli Stati. Il processo di governare in forza di queste trasformazioni tuttora in corso si sviluppa in rapporti di rete non gerarchici, il governare diviene una politica di continui bilanciamenti e assetti, è *governance*. Diversi enti statali e non statali, pubblici e privati partecipano alla formulazione e all'attuazione di politiche pubbliche. Tali trasformazioni delle modalità di esercitare il governo pongono due conseguenze dirette. La prima conseguenza dipende dal peso rilevante delle città sull'ambiente e dalla necessità di focalizzare strategie dello sviluppo urbano a livello nazionale e internazionale, che possano trovare coerenza con supporti metodologici ed economici. La seconda conseguenza consiste nell'oggettiva difficoltà di esercitare e controllare il processo di *governance* sia nel definire gli obiettivi comuni tra più enti e soggetti, sia nel conseguirli in tempi lunghi con efficienza ed efficacia: le regole di comportamento non sono sufficienti, ma devono sostanziarsi nella condivisione di obiettivi.

La difficoltà della pianificazione nasconde più che altro proprio questioni oggettive di difficoltà del governare senza gerarchie e del conseguire con il settore privato obiettivi comuni. Per sua natura tramite il mercato si cerca con ogni mezzo di rendere massimi i profitti individuali e non di ottenere un'equa distribuzione delle risorse. Il processo di crescita nei paesi in via di sviluppo e quello di trasformazione delle città industriali nei paesi sviluppati non trova sostegni e strumenti

interpretativi validi a dirigere l'urbanesimo in modo da evitare incontrollate periferie e impatti ambientali insostenibili. I modelli urbanistici convenzionali, alla base dell'insegnamento e della pratica amministrativa, non riescono a garantire un sufficiente e rapido adattamento alle tendenze attuali e alle strategie degli investitori, non essendo oggettivamente in grado di predisporre strategie unitarie, coerenti ed intersettoriali in quel complesso di decisori che costituisce le pubbliche amministrazioni. Il rischio che l'urbanistica sia ridotta in pratiche isolate si traduce nella difficoltà di manipolare la complessità dell'organizzazione territoriale fino a semplificare l'esito nell'identificazione con forme esemplari dell'architettura. Che questo avvenga come fatto singolo o come fenomeno urbano o paesaggistico appare del tutto trascurabile.

4.1.3. Terza costante: la rendita fondiaria tra interessi particolari e beni pubblici

Una *terza costante* dipende dal dominio della *rendita fondiaria* nel rapporto tra interessi particolari e beni pubblici nel dirigere le trasformazioni territoriali, sfruttando la speculazione fondiaria per remunerare a breve termine investimenti finanziari. La rendita fondiaria è senza dubbio il più robusto tra tutti i meccanismi di attuazione dell'urbanistica e, per la sua stessa forza, può dominare e dirigere l'urbanistica, indipendentemente da qualsiasi natura politica di uno Stato. Tuttavia, per ottenere un'ampia libertà di manovra, i capitali finanziari devono *sminuire il valore del territorio e dell'ambiente*, inducendo una sottovalutazione del *ruolo dell'organizzazione territoriale* nell'economia complessiva e una sottovalutazione *delle risorse ambientali*, ma nello stesso tempo devono *evitare o banalizzare i processi partecipativi*.

La distribuzione della proprietà fondiaria è cambiata non solo perché al feudalesimo in molte parti del pianeta è succeduto un libero mercato, ma anche nei terreni urbani alle poche famiglie e ai pochi enti proprietari si è sostituita una proprietà diffusa. Apparentemente il monopolio e l'oligopolio collusivo sono stati eliminati dalla diffusione della ricchezza e della proprietà; tuttavia, la situazione non è così mutata come si potrebbe credere. La pressione sul bene immobiliare è accresciuta dalla crescita demografica e dal conflitto tra investimento e rendita. L'aspetto finanziario del bene immobiliare appare diverso se visto come aspettativa di remunerazione di una persona o come attesa di investimenti di grandi società anche di altri paesi. Le grandi città sembrano essere suddivise in zone, alcune dominate da una rendita internazionale, altre dominate da rendite locali. Nel complesso la gestione non trasparente del mercato, l'aspettativa di alte remunerazioni, la possibilità di innalzarle i "valori" tramite investimenti relativamente modesti, fanno ritenere che

l'interpretazione del mercato immobiliare come luogo dominato da fenomeni di quasi-rendita, sia operativamente ancora utile per studiare l'urbanistica.

Per quanto riguarda la centralità dell'organizzazione territoriale nell'economia e nello sviluppo sociale, bisogna sottolineare che la costruzione di nuovi insediamenti e la ristrutturazione di parti della città è solo una parte dell'organizzazione territoriale, composta da insediamenti, da aree vaste dedicate a fini produttivi agricoli, forestali e pastorali, da infrastrutture con strade, ferrovie, stazioni, porti, centri logistici. L'organizzazione territoriale delle attività umane, in tutti questi suoi aspetti, contribuisce in maniera fondamentale alla crescita economica e sociale, anzi si può affermare che nei processi economici assume una funzione essenziale, ma, in quanto possibile strumento di concentrazione o di accumulazione del capitale attraverso la rendita fondiaria, può essere manipolato come mero fattore interno ai flussi monetari, perdendo la funzione principale e reale. La combinazione tra proprietà immobiliare e controllo dei processi di trasformazione urbana condiziona il valore-prezzo fondiario in condizioni di quasi-monopolio o di oligopolio, non solo rispetto alla domanda, ma soprattutto grazie alla possibilità di controllo del processo politico. Tuttavia, per difendere la legittimità di simili posizioni di rendita acquisite o da acquisire, i soggetti che investono capitale finanziario nel territorio devono contrastare e neutralizzare l'affermazione del territorio e dell'ambiente come beni pubblici. Se il territorio non edificato non è considerato elemento essenziale per l'umanità, le foreste, i boschi e l'agricoltura, le coste e i litoranei sono esposti a regole di mercato dominate dal breve periodo, senza alcuna visione d'insieme, senza alcuna visione strategica. In una simile concezione i parchi non assumono la funzione esemplare di diffusione di valori ambientali, ma una funzione riduttiva di aree da salvaguardare o proteggere. In tal senso, secondo tale posizione riduttivistica, il patrimonio ambientale non è più un bene collettivo, limitato e non rinnovabile, ma una risorsa utilizzabile in base al diritto e alle norme che regolano e proteggono la proprietà privata. Lo stesso soggetto pubblico secondo tale posizione non riguarda la collettività nella sua interezza, né lo Stato è garante degli interessi collettivi, ma solo degli interessi che hanno la rappresentanza più forte. Lo Stato in questo modo diviene un soggetto quasi-privato, in quanto sempre più operativo nell'ambito del diritto privato.

Per quanto riguarda la partecipazione bisogna chiarirne il significato e la differenza con la trasparenza degli atti pubblici. I processi partecipativi non nascono solamente per l'esigenza di trovare risposte locali e adeguate alle necessità sociali, ma, in modo più o meno esplicito, rispondono alla consapevolezza che il territorio e la città, prodotti in secoli di trasformazioni, costituiscono pienamente un patrimonio culturale e ambientale dell'intera società. Ma, nello stesso tempo, e soprattutto in condizioni di democrazia, piccoli e grandi progetti richiedono il consenso, poiché possono essere attuati se e solo se condivisi. La partecipazione in questo

senso non può essere confusa con la pubblicazione del piano, così com'era anche recepita dalla "Legge Urbanistica" italiana del 1942 e dai più moderni istituti giuridici di trasparenza della pubblica amministrazione. La partecipazione diviene una forma nuova d'educazione alla cittadinanza e di risposta ai bisogni sociali, diviene responsabilità della politica come rappresentanza degli interessi di tutti i cittadini.

La collusione di grandi e piccoli interessi mantiene attuale il concetto di rendita, nelle sue articolazioni, anche se nell'economia politica l'accesso alla terra non sembra avere lo stesso ruolo che le veniva attribuito tra Settecento e Ottocento. Questa ipotesi è sostenuta da diverse considerazioni, legate alla collusione tra piccolo risparmio e grandi investitori, al livello di rischio, all'interdipendenza economica dei settori produttivi e finanziari, all'influenza dei settori economici sull'organizzazione territoriale.

Le possibilità di investimenti a breve, a medio e a lungo termine con basso rischio trovano risposte concrete nel campo immobiliare solo attraverso incrementi continuo, più o meno reali, dei prezzi. L'interesse finanziario a sua volta diviene moltiplicatore attivo di consumi in altri settori, purché tale modello trovi una continua estensione attraverso il coinvolgimento del risparmio familiare e di interessi pubblici, di piccole imprese e di capitali finanziari locali con imprese e capitali attivi in campo nazionale e internazionale. Come è noto, l'industria delle costruzioni costituisce uno dei principali motori dell'economia industriale, così come il valore, incorporato nelle proprietà immobiliari e con possibilità di valorizzazioni attraverso operazioni immobiliari e urbanistiche, costituisce a sua volta uno dei principali motori finanziari, intrecciando quasi indissolubilmente rendita edilizia e rendita fondiaria. Per ridurre i rischi connessi ad una contrazione dei consumi e quindi dell'espansione del mercato immobiliare, sono stati introdotti meccanismi di segmentazione dei rischi (cartolarizzazione): più il mercato immobiliare è vasto, più sono distribuiti i rischi attraverso la vendita di obbligazioni e azioni legate ad esso, distribuite a livello internazionale.

Le relazioni tra rischi finanziari, settore delle costruzioni e mercato immobiliare con l'urbanistica e la pianificazione in questa visione globale non appaiono direttamente. Lo scenario entro cui opera l'urbanistica è il pluralismo politico, economico e ideologico, fatto acquisito negli Stati di diritto democratici, meno ovvio e scontato negli altri, ma non per questo assente in termini concreti o potenziali. L'interesse ad intervenire sull'urbanistica, a manovrare scelte insediative e scelte infrastrutturali, con accordi di tipo privatistico esterni ai luoghi istituzionali, è condiviso da molti centri di potere, da oligarchie economiche e finanziarie, da poteri legittimi e da poteri nascosti. Le dinamiche economiche e sociali portano a rivedere i patti sulla valorizzazione delle risorse territoriali e i criteri operativi, combinando tensioni e contrasti. Questo è lo scenario in cui interpretare i processi decisionali e la genesi degli strumenti urbanistici generali e attuativi (piani regolatori e piani di

governo del territorio, piani di lottizzazione e piani di rinnovo urbano (PRU Programmi di Recupero Urbano, PRSST Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio, STU Società di Trasformazione Urbana). In questo scenario si ritrovano mischiate le motivazioni delle progettazioni di architetture simboliche, di centri direzionali, di progetti di conservazione e di riqualificazione di edifici dal particolare valore storici, o di interi quartieri, con azioni di marketing territoriale piuttosto che con contratti di quartiere, in cui i cittadini sono chiamati ad essere parte attiva della progettazione.

Il dominio della rendita fondiaria si manifesta nell'indurre minori controlli nel processo urbanistico sotto qualsiasi forma sia gestito, sia tramite pianificazione e programmazione sia tramite singoli atti di governo capaci di stabilire o modificare le regole di intervento territoriale, di gestione e manutenzione delle opere, di trasformazione degli insediamenti. Per potere operare liberamente sulla rendita fondiaria occorre indurre una costante sottovalutazione economica delle megalopoli e delle strutture architettoniche, i cui costi energetici di costruzione e di gestione potrebbe essere tale da squilibrare intere economie sociali, ma che trovano giustificazione sia in una stima dei profitti realizzabili, sia nel fatto di diventare luoghi di dominio economico planetario. La dimensione delle metropoli moderne, il raggio di influenza della loro economia urbana, la loro impronta ecologica implica il superamento dei confini amministrativi locali, attraendo risorse e inducendo trasformazioni sulle regioni circostanti.

4.2. Limiti dello sviluppo: verso un pianeta urbano

L'incremento demografico e le migrazioni internazionali modificano rapidamente la distribuzione della popolazione nel mondo, instaurando circoli viziosi che rafforzano di continuo l'urbanesimo mondiale, anche se con ritmi diversi da paese a paese, da continente a continente (Figura 111). La rapida accelerazione dell'urbanesimo mondiale era già palese nell'ultimo quarto del XX secolo: nel 1970 si registravano oltre 2.000 città con più di 100 mila abitanti e 149 con più di un milione di abitanti, tra queste ben 16 superavano i 5 milioni di abitanti.

All'inizio del XXI secolo, dell'urbanesimo si coglie in tutto il pianeta non solo la conferma, ma l'accelerazione di quelle tendenze. Tra il 1970 e il 1985 se si può leggere nell'urbanesimo dei paesi sviluppati una flessione, meno pronunciata nel Nord America e più forte in Oceania e in Europa, nei paesi meno sviluppati e in quelli con maggiori criticità si osserva un'accelerazione progressiva, tanto forte da alzare la media mondiale dell'inurbamento. L'emergere della Cina e dell'India come potenze economiche è sostenuta da politiche locali e dall'acquisizione di tec-

nologie dai paesi sviluppati; la rapidità delle trasformazioni e dell'accumulazione di capitale è premiata e non trova bilanciamenti in adeguate regole di controllo degli impatti ambientali e sociali. La carenza di mitigazioni e di compensazioni concorre ad inasprire gli squilibri territoriali locali e internazionali. Un simile miscuglio di fattori può alterare i rapporti tra gli Stati, attrarre investimenti degli operatori privati, modificando profondamente tutta l'organizzazione territoriale così rapidamente come mai accadde nel passato. Senza accordi sovranazionali politici, cioè pacifici, per istituire politiche nazionali e regionali non pare possibile modificare significativamente le tendenze in atto.

Quanto si fece con il Protocollo di Montreal per rimediare alla distruzione dell'ozono stratosferico, dimostra le potenzialità delle azioni internazionale, anche se la questione ambientale dell'urbanesimo appare assai più difficile da aggredire e sciogliere per l'entità e la complessità degli intrecci di interessi legati alla rendita fondiaria. Nonostante le difficoltà, pare l'unica possibilità ragionevole per rendere efficienti le azioni locali. All'interno di processi di globalizzazione e di urbanesimo, non lineari e contraddittori, si muovono interessi finanziari internazionali capaci di liberare grandi potenzialità, spostando produzioni industriali e agrarie e partecipando ad operazioni di rinnovo urbano.

Sono indifferenti agli effetti ambientali diretti e indiretti, la remuneratività, loro unico fine, li attrae superando la dimensione locale. Anzi, l'incremento degli squilibri e l'incentivazione delle rendite fondiarie si riversano non solo nell'indebolire le risorse produttive, ma anche nell'abbandono delle aree agricole periferiche; l'attesa dell'edificabilità come fonte di guadagno a sua volta riduce le possibilità di azioni ambientali.

In questi processi sono coinvolti Stati, gruppi privati nazionali e multinazionali, organizzazioni non governative, gruppi sociali e individui con risorse e opportunità molto diverse; su di essi interagiscono politiche apparentemente estranee, come il protezionismo agricolo dei paesi ricchi o la gestione dei debiti internazionali, ma per governarli sarebbe necessario interpretarne gli effetti in termini ambientali e territoriali prima che nei termini astratti dell'economia.

Questo è il quadro entro cui collocare l'aumento del numero di grandi città ed aree metropolitane.

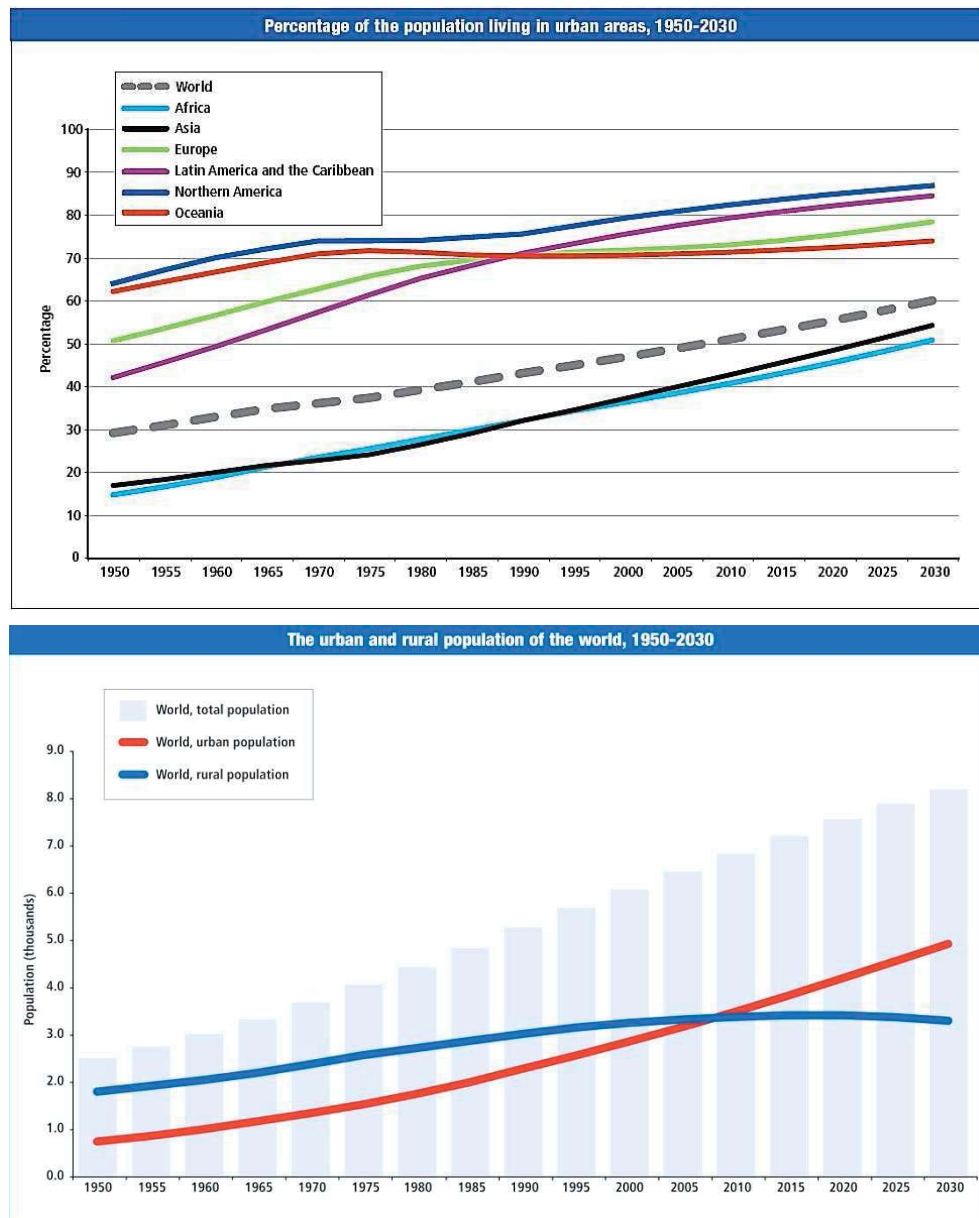



Figura 111: Tendenze dell'urbanesimo mondiale (Fonte: UN 2006).

Nell'intreccio globale delle risorse lo sviluppo economico è più sostenuto nei paesi con minori risorse e con leggi più permissive, come dimostra l'urbanesimo. La velocità di formazione delle megalopoli è proporzionale alla lentezza con cui si promuovono adeguate formazioni culturali o appropriati sviluppi produttivi, si adottano criteri di sostenibilità e si mettono in pratica politiche positive. Gli squilibri tra ricchezze e opportunità di lavoro si misuravano nel passato essenzialmente nella contrapposizione tra città e campagna; più recentemente si sono misurati all'interno di una nazione, tra regioni sviluppate e regioni povere, attraverso le grandi ondate migratorie verso terre relativamente poco abitate. Le grandi migrazioni connesse all'urbanesimo influenzano i comportamenti, rallentano il tasso di crescita della popolazione mondiale, aumentano i bisogni di beni di prima necessità e di beni voluttuari indotti: alla fine del XX secolo gli squilibri erano espressione di un mondo relativamente piccolo, segnato dalla consapevolezza dalla contrapposizione tra nord e sud del mondo per conquistare o mantenere il possesso di risorse naturali; nel XXI secolo gli squilibri sono misurati in termini di disponibilità di energia e di estensione delle impronte ecologiche.

Dal punto di vista culturale le grandi migrazioni pongono contemporaneamente processi di contaminazione e di integrazione delle culture con processi di separazione e di rifiuto: la crescita urbana risente di questi modelli culturali con il rischio di consolidare sul territorio nuove forme di squilibri e di conflitti. Dal punto di vista economico la rapidità dell'urbanesimo investe i mercati immobiliari con dinamiche senza precedenti. I flussi finanziari ed economici sono attratti anche dallo sviluppo urbano; le rendite fondiarie assoluta e quella differenziale fuoriescono dalla dimensione locale e, seppure tendenzialmente e per certi aspetti, entrano in una dimensione internazionale e di conseguenza si muovono nella dimensione planetaria. L'urbanesimo si muove sotto pressioni di progetti politici e di necessità individuali, alimentate dagli squilibri territoriali; alla crescita delle città corrisponde l'abbandono delle campagne e l'assenza di una politica attiva, forte e diffusa di sfruttamento delle risorse naturali in funzione della protezione ambientale. Se agli Stati gli investimenti nel sostegno alle aree urbane e alla ricerca nei campi collegati paiono superflui e troppo onerosi, per gli interessi privati individuali (individuali o societari) le trasformazioni urbane e territoriali possono diventare mere operazioni finanziarie. La dimensione dell'urbanesimo può essere illustrata sintetizzando a livello mondiale alcuni aspetti demografici messi a disposizione dall'ONU, quali la crescita, l'inurbamento e la qualità abitativa (Figura 112). Per i tassi di natalità e di mortalità e per le densità territoriali i valori numerici sarebbero già di per sé eloquenti (Figura 113).

Basterà confrontare i valori medi mondiali con la specificità continentali per cogliere gli squilibri che mettono in tensione le politiche mondiali. Il confronto tra l'Africa, dove si registra un tasso di natalità del $21^{0}/_{00}$ e di mortalità del $9^{0}/_{00}$ e una

densità di 28 abitanti per kmq e l'Asia, dove, pur registrandosi valori simili per il tasso natalità e quello di mortalità, la densità sale mediamente a 118 ab/km è un sufficiente indicatore delle situazioni locali da integrare con la disponibilità di risorse. Assai più critico in ogni caso appare il confronto con l'Asia centrale e meridionale, ove la densità sale a 143 ab/km, mentre in Europa la crescita naturale è pari al $10^0/_{00}$ e i decessi al $12^0/_{00}$ e la densità è di 33 ab/kmq, nel nord America la natalità è del $20^0/_{00}$ e la mortalità scende all'$8^0/_{00}$, ma la densità è addirittura meno della metà di quella europea (15 ab/kmq).

Da queste informazioni sintetiche già si delinea l'enorme diversità nella distribuzione del genere umano, che implicitamente rivela diversità di ricchezze. Come la demografia così l'urbanesimo: la stessa crescita urbana è tutt'altro che omogenea, non segue regole o logiche dell'urbanistica, né risponde a bisogni sociali, ma anzi contiene gli elementi che potranno trasformarsi in un destino. Per cogliere quanto l'attuale organizzazione territoriale contiene del futuro l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha ipotizzato tre scenari demografici (Figura 114)[334].

Il primo scenario è costruito sulla proiezione delle tendenze verificatesi nel passato, da cui deriva un'ipotesi di crescita alta che al 2300 che prevede oltre 35 miliardi di persone. Il secondo scenario è costruito sulla proiezione delle tendenze più recenti (una base di pochi anni), in cui si è registrato un rallentamento, che rende plausibile un'ipotesi media a crescita zero: secondo tale ipotesi la popolazione mondiale si manterrà sotto 10 miliardi. Il terzo scenario suppone un vero e proprio crollo demografico con una progressiva riduzione della popolazione mondiale che comporterà addirittura il ritorno a meno di 3 miliardi di popolazione mondiale. Il punto di divaricazione degli scenari ipotizzati avviene dopo il 2015, ma la questione urbanistica legata alla trasformazione urbana del pianeta può avere una collocazione temporale nell'intervallo tra il 2015 e il 2025 e proseguire almeno fino al 2035. Agli inizi del XXI secolo non si può più rappresentare il mondo come una riserva di risorse illimitate, in cui la redistribuzione avviene grazie all'espansione della ricchezza dei ricchi, che pian piano tracimerà anche sui poveri. Si tratta di un modello falso, incapace di comporre le contraddizioni tra economie arretrate nelle campagne e processi rapidi e integrati di industrializzazione e terziarizzazione in altre regioni. La questione politica generale, già avvertita chiaramente nel XIX secolo, alla luce delle consapevolezza delle risorse limitate e dell'entità degli squilibri mondiali, richiama l'urgenza di accordi politici sovranazionali sui temi dell'urbanesimo, della giustizia e della perequazione. Le potenzialità di conoscenza e di diffusione della conoscenza non possono più tenere separato povertà e degrado urbano di una parte del mondo dal consumismo e dal lusso di un'altra parte del mondo.

---

[334] UN 2003.

United Nations	POPOLAZIONE MONDIALE						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2002
TOTALE MONDIALE	**2.519,0**	**3.021,0**	**3.692,0**	**4.435**	**5.264,0**	**6.071,0**	**6.225,0**
AFRICA	221,0	277,0	357,0	470	622,0	796,0	832,0
Eastern Africa	66,0	83,0	108,0	144	195,0	253,0	264,0
Middle Africa	26,0	32,0	41,0	53	71,0	93,0	98,0
Northern Africa	53,0	67,0	86,0	111	143,0	174,0	180,0
Southern Africa	16,0	20,0	26,0	33	42,0	50,0	51,0
Western Africa	60,0	76,0	97,0	128	172,0	226,0	238,0
AMERICA LATINA E CARAIBI	167,0	218,0	285,0	361	442,0	520,0	535,0
Caribbean	17,0	20,0	25,0	29	34,0	38,0	38,0
Central America	37,0	49,0	68,0	90	111,0	135,0	140,0
South America	112,0	148,0	192,0	242	296,0	347,0	355,0
NORD AMERICA	172,0	204,0	232,0	256	284,0	316,0	322,0
ASIA	1.398,0	1.701,0	2.143,0	2.632	3.168,0	3.680,0	3.776,0
Eastern Asia	671,0	792,0	987,0	1.178	1.350,0	1.481,0	1.502,0
South Central Asia	499,0	620,0	783,0	981	1.225,0	1.486,0	1.538,0
South Eastern Asia	178,0	223,0	286,0	358	440,0	520,0	536,0
Western Asia	51,0	67,0	87,0	115	153,0	192,0	201,0
EUROPA	547,0	604,0	656,0	692	721,0	728,0	727,0
Eastern Europe	220,0	253,0	276,0	295	311,0	305,0	302,0
Northern Europe	77,0	81,0	87,0	89	92,0	94,0	95,0
Southern Europe	109,0	118,0	127,0	138	143,0	146,0	146,0
Western Europe	141,0	152,0	166,0	170	176,0	184,0	184,0
OCEANIA	12,8	15,9	19,4	23	26,7	31,0	31,8
Australia and New Zealand	10,1	12,6	15,4	18	20,2	22,9	23,4
Melanesia	2,3	2,7	3,4	4	5,5	7,0	7,3
Micronesia	0,2	0,2	0,2	0	0,4	0,5	0,5
Polynesia	0,2	0,3	0,4	1	0,5	0,6	0,6

Figura 112: Distribuzione della popolazione mondiale dal 1950 al 2002 (Fonte: UN 2003).

United Nations	Tasso annuo di incremento	Tasso annuo di natalità per mille abitanti	Tasso annuo di mortalità per mille abitanti	Area kmq	Densità ab/kmq
	2000 - 2005			2002	
TOTALE MONDIALE	**1,2**	**21**	**9,0**	**136.056,0**	**46,0**
AFRICA	2,2	37	15,0	30.250,0	28,0
Eastern Africa	2,2	41	19,0	6.300,0	42,0
Middle Africa	2,7	47	20,0	6.613,0	15,0
Northern Africa	1,9	26	7,0	8.525,0	21,0
Southern Africa	0,6	24	18,0	2.675,0	19,0
Western Africa	2,6	41	15,0	6.138,0	39,0
AMERICA LATINA E CARAIBI	1,4	22	6,0	20.546,0	26,0
Caribbean	0,9	20	9,0	234,0	162,0
Central America	1,7	24	5,0	2.480,0	56,0
South America	1,4	21	7,0	17.832,0	20,0
NORD AMERICA	1,0	14	8,0	21.776,0	15,0
ASIA	1,3	20	8,0	31.870,0	118,0
Eastern Asia	0,7	14	7,0	11.763,0	128,0
South Central Asia	1,7	26	9,0	10.791,0	143,0
South Eastern Asia	1,4	22	7,0	4.495,0	119,0
Western Asia	2,1	27	6,0	4.822,0	42,0
EUROPA	-0,1	10	12,0	22.050,0	33,0
Eastern Europe	-0,5	11	13,0	18.814,0	16,0
Northern Europe	0,2	11	10,0	1.748,0	54,0
Southern Europe	0,1	10	10,0	1.317,0	111,0
Western Europe	0,2	10	10,0	1.108,0	166,0
OCEANIA	1,2	17	8,0	8.564,0	4,0
Australia and New Zealand	0,9	13	7,0	8.012,0	3,0
Melanesia	2,1	30	8,0	541,0	13,0
Micronesia	1,7	25	5,0	3,0	167,0
Polynesia	1,3	24	6,0	8,0	75,0

Figura 113: Tassi di variazione della popolazione mondiale 2000-2005 e densità territoriale al 2002 (Fonte: UN 2003).

La questione disciplinare, la fondazione teorica, la ricerca di progetti appropriati deve avvenire assai prima, deve avvenire in quell'intervallo del futuro prossimo, in cui l'urbanesimo contribuirà a far espandere le città e le metropoli raddoppiando le aree urbane. La qualità delle città, il consumo di suolo e gli impatti ambientali assieme all'uso incontrollato di tecnologie non appropriate costituirà il vero banco di prova dell'urbanistica. Dallo stato dell'urbanizzazione, per quanto limitato a quella parte di Stati con informazioni disponibili (Figura 115), si possono trarre altre informazioni sull'organizzazione del territorio da mettere in relazione con quelle

contenute nella tabella analitica sulla densità territoriale (nella precedente Figura 113, colonna a destra). Lo spostamento della popolazione mondiale verso concentrazioni urbane, abbandonando le posizioni tradizionali della dispersione rurale, significa raddoppiare la dimensione attuale delle città. La crescita mondiale della popolazione dal 1950 al 2002 fa risaltare le enormi differenze tra i continenti con il rallentamento della crescita nel Nord America e nell'Europa, la parte marginale dell'Australia, la crescita lenta e costante dell'America Latina e dell'Africa, la crescita enorme dell'Asia (Figura 118).

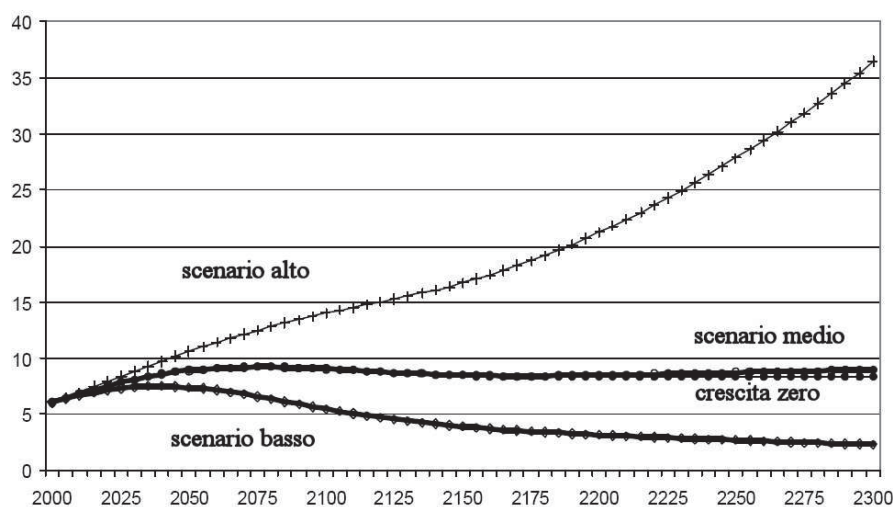



Figura 114: Differenti scenari di crescita della popolazione mondiale 2000-2300 (Fonte: UN 2003).

United Nations		Urbanesimo (campione di 126 Stati)		
aree geografiche	**numero di Stati**	**popolazione (migliaia)**	**di cui urbana (migliaia)**	**percentuale**
AFRICA	28	414.480	140.509	33,90%
NORD AMERICA	17	474.743	359.681	75,76%
SUD AMERICA	10	336.235	267.816	79,65%
ASIA	36	3.381.936	1.264.401	37,39%
EUROPE	27	434.402	269.318	62,00%
OCEANIA	8	5.395	4.100	76,00%
TOTALE	126	**5.047.191**	**2.305.826**	**58,76%**

Figura 115: Popolazione totale e popolazione urbana in 126 Stati al 2002 (Fonte: UN 2003).

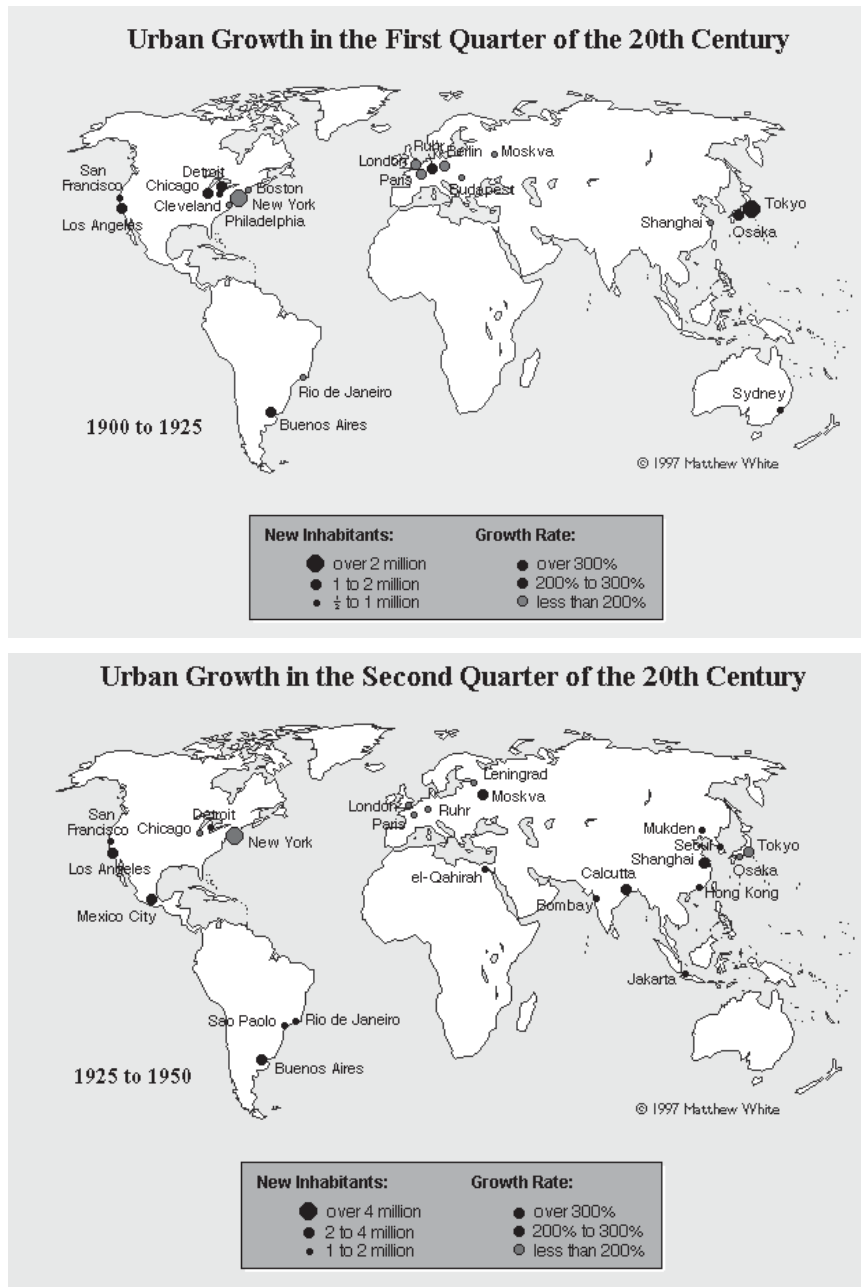



Figura 116: Urbanesimo dal 1900 al 1950 (Fonte: White 2003).

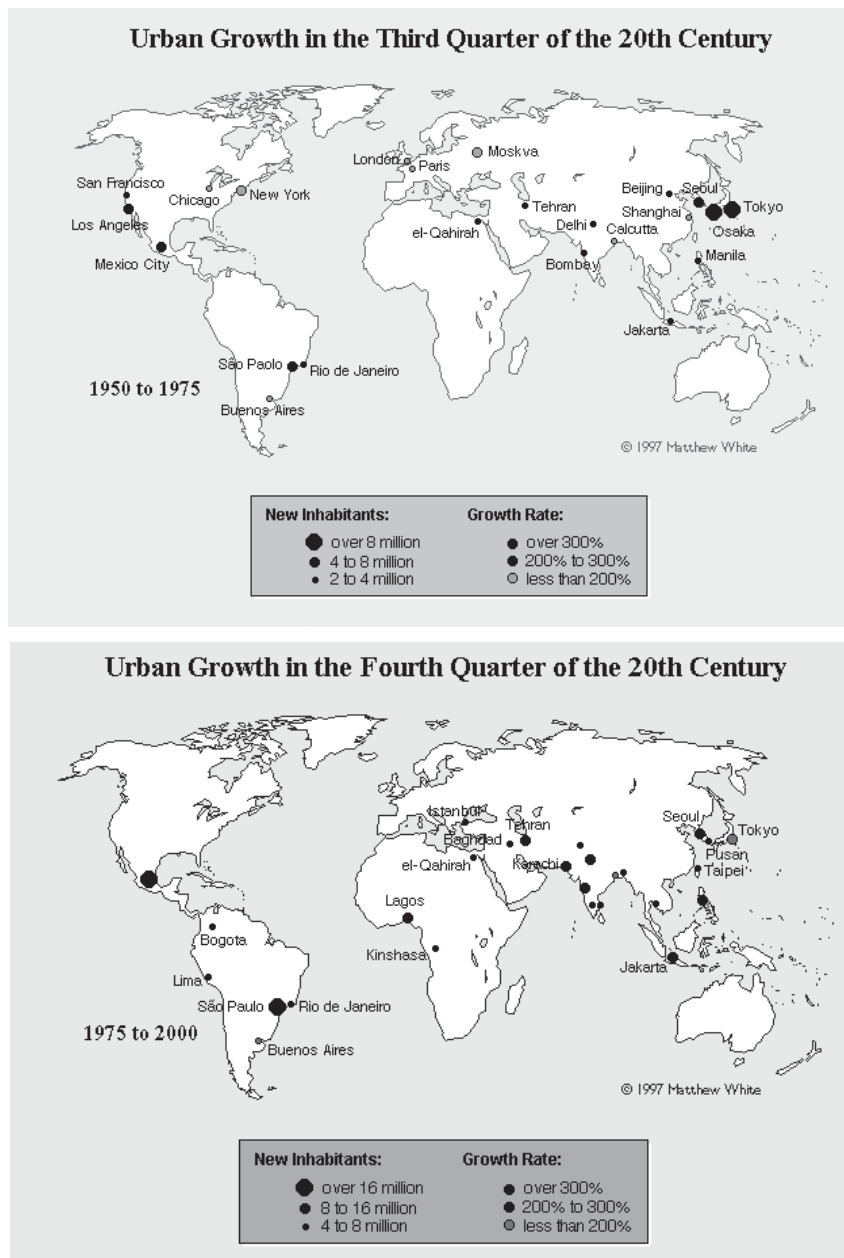



Figura 117: Urbanesimo dal 1950 al 2000 (Fonte: White 2003).

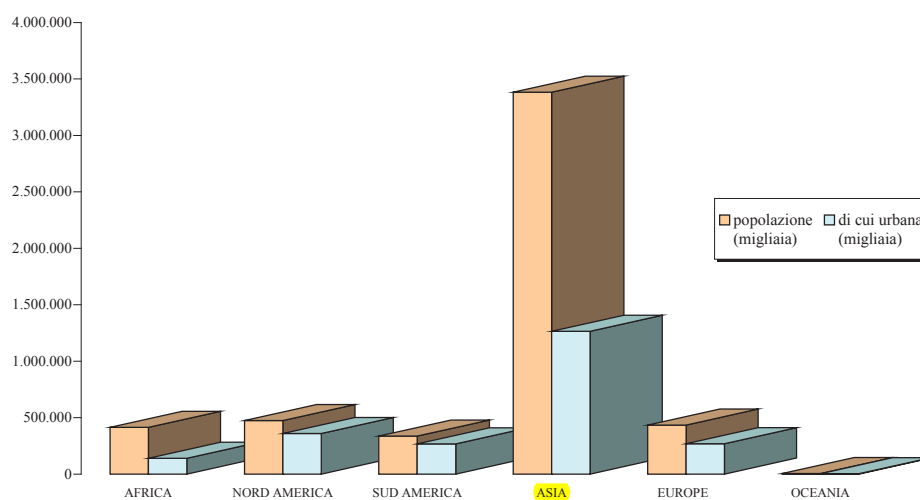
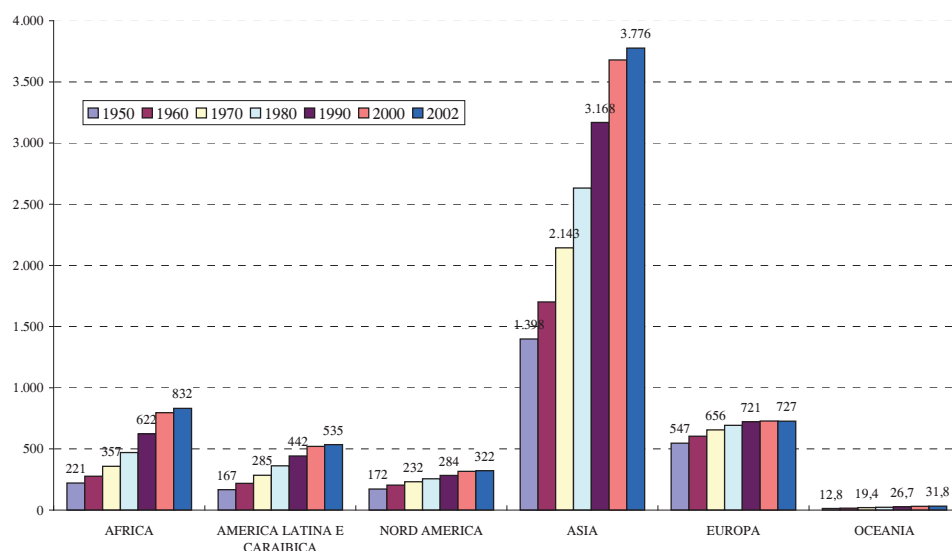



Figura 118: Crescita demografica dal 1950 al 2002 e confronto tra popolazione totale e popolazione urbana al 2001 (Fonte: UN 2003).

4.2.1. Squilibri dell'urbanesimo globale

Processi globali di industrializzazione dell'agricoltura e dei settori manifatturieri, di terziarizzazione e di urbanesimo si accompagnano a strategie energetiche ed alimentari fondate più sulla capacità di acquisto che sulla sostenibilità, con la conseguenza di far crescere gli squilibri territoriali, che non sono altro che espressioni delle diversità sociali consolidate in aree territoriali circoscritte. La verifica delle trasformazioni non può essere cercata nelle impressioni individuali, ma attraverso indagini capaci di coinvolgere gruppi di studiosi e organismi internazionali.

Nel giro di pochi anni a livello mondiale la popolazione residente in zone senza infrastrutture e con abitazioni insalubri, elemento tangibile degli squilibri territoriali, è aumentata enormemente, in misura maggiore, secondo le stime dell'agenzia UN-Habitat, del tasso di crescita dell'urbanesimo. Se nel 1950 si stimavano in 100 milioni gli abitanti di zone malsane (*slum*) rispetto a 2,5 miliardi di popolazione mondiale, nel 1996 in occasione della conferenza HABITAT II di Istanbul se ne denunciava l'incremento di sei volte, ben 600 milioni di persone rispetto a 5,7 miliardi di popolazione mondiale. Di questi quasi la metà erano bambini. Nel 2003 UN-Habitat pubblicava uno studio sviluppato attraverso il coordinamento di ricercatori di tutto il mondo, in cui denunciava un ulteriore peggioramento delle condizioni abitative: 928 milioni di abitanti in *slum* o in case e terreni occupati abusivamente[335] rispetto a 6,2 miliardi di popolazione mondiale (Figura 119). In cinque anni, quindi, l'incremento di persone in situazione insalubri era stato di 328 milioni, più della metà dell'intero incremento demografico mondiale (500 milioni)[336].

Nel presentare il rapporto dall'Agenzia UN-Habitat Kofi Annan, in qualità di segretario delle Nazioni Unite, scriveva:

> «Slums represent the worst of urban poverty and inequality. Yet the world has the resources, know-how and power to reach the target established in the Millennium Declaration. It is my hope that this report, and the best practises it identifies, will enable all actors involved to overcome the apathy and lack of political will that have been a barrier to progress, and move ahead with greater determination and knowledge in our common effort to help the world's slum dwellers to attain lives of dignity, prosperity and peace.»[337]

---

[335] Gli occupanti abusivi di case o di terreni sono chiamati *squatter*.

[336] UN-Habitat 2003.

[337] "Le baracche sono il peggiore segno dell'ineguaglianza e della povertà urbana. Il mondo ha ancora risorse, conoscenze e forze per raggiungere l'obiettivo espresso nella *Millennium Declaration*. È mia speranza che questo rapporto, e le buone pratiche che suggerisce, possano rendere capaci tutti i soggetti coinvolti a superare l'apatia e la carenza di volontà politica, vera barriera al progresso, e si muovano con grande determinazione e sapienza nel nostro sforzo comune di aiutare gli abitanti delle baracche nel mondo a conseguire livelli di dignità, prosperità e pace".

Il rapporto UN-Habitat raccomanda la combinazione di tre politiche per ridurre i guasti della povertà correlati all'urbanesimo (Figura 119)[338]. In parte (***zona A*** nella figura) si dovrebbero promuovere piani di sviluppo regionale per migliorare le condizioni di vita nelle campagne e ridurre la spinta all'urbanesimo, in parte (***zona B***) si potrebbe intervenire nelle aree con abitazioni malsane per migliorare le condizioni abitative senza alterare le specificità sociali di quel modo di vivere, in parte (***zona C***) si potrebbe far crescere le città con migliori offerte abitative, a basso costo e ben attrezzate di servizi collettivi.

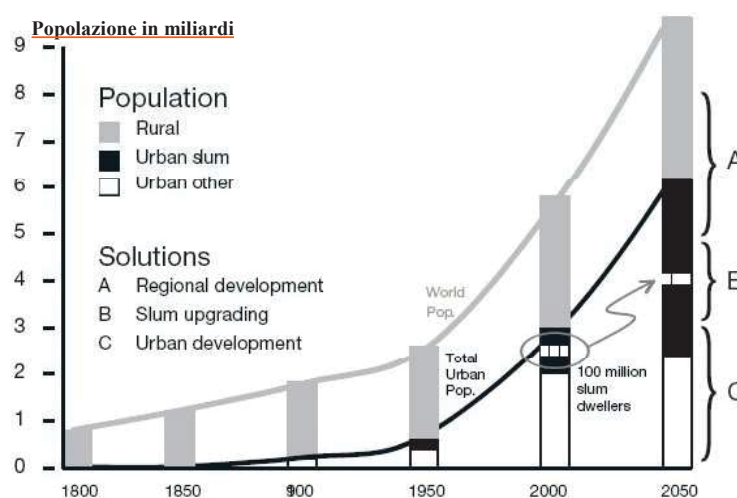



Figura 119: Dinamica dell'urbanesimo mondiale dal 1800 al 2000 proiettata al 2050: popolazione rurale, popolazione urbana e diffusione delle abitazioni insalubri (UN-Habitat 2005).

Le tre tipologie d'intervento richiedono coesione a livello internazionale, nazionale, regionale e locale, richiedono piani di settore e programmi economici coordinati e condivisi tra governi, senza comandi, tramite accordi. In un precedente rapporto sulle zone degradate UN-Habitat rimarcava il rifiuto dei quartieri tradizionali da parte degli abitanti di *slum*. Pur avendo situazioni economiche diverse, negli slum trovavano solidarietà e vita comunitaria, difficilmente presente nei quartieri tradizionali delle periferie. La proposta di UN-Habitat prende avvio da queste condizioni sociali per raccomandare politiche di "partecipazione attiva" nei risanamenti urbani, condizione necessaria senza la quale ogni tentativo risulterebbe vano[339].

[338] UN-Habitat 2005.
[339] UN-Habitat 2003.

Nelle nazioni si confrontano differenti assetti politici e differenti teorie politiche si confrontano sui libri; nella realtà sono le esperienze individuali a misurare la qualità della vita e il benessere come miscela tra la soddisfazione del vivere sociale e la soddisfazione della vita individuale. L'incapacità del sistema economico e in particolare degli operatori pubblici di controllare la crescita economica sociale e urbana, diviene incapacità di rispondere al bisogno di abitazioni e si combina con la povertà nell'esplosione dell'abusivismo.

In ogni città si presentano diversi gruppi sociali, con storie e culture e modelli di vita, costruiti su basi diverse e in modo diverso combinatisi nel tempo. Non esistono radici unitarie, ma un complesso di radici ramificate. Non esiste un'identità, ma una pluralità di identità, non cristallizzate in gruppi o individui, sfumate, trasversali, in continua trasformazione. Per assonanza si potrebbe riprendere lo scritto di Platone secondo cui in ogni città (la Città Stato) «ve ne sono almeno due una contro l'altra: la città del ricco e la città del povero, e in ciascuna di esse ve ne sono molte altre». La crescita della Città Stato potrà proseguire solo fino a che se ne manterrà l'unità[340]. La tensione tra gruppi sociali, e dunque la mancanza di identità sufficientemente condivise o interagenti, è il limite alla crescita. Le parole di Platone aiutano a guardare il mondo attuale, non importa se composto da baracche, da quartieri speculativi ad alta densità o da quartieri pubblici, né se composto da città di nuova fondazione, più o meno ecologiche, più o meno somiglianti a Venezia, a Londra o a Parigi.

In assenza di politiche forti e coerenti, i risultati non possono che essere contraddizioni urbane, ghetti, zone di privilegi, zone senza qualità. L'esperienza mostra in questi decenni sul pianeta un modello di scissioni territoriali, prodotte con processi più o meno voluti, poco controllati, generati da interessi particolari, da patti non legittimi, tesi a sfruttare la città del povero per innestarvi la città del ricco, sempre però cercando di mantenere o manovrare consensi.

Abusivismo, zone degradate, *squatter*, *bidonville* e *coree*[341] sono fenomeni locali, che si manifestano con maggior forza dove gli Stati sono più deboli politicamente ed economicamente. L'abusivismo nel sud del mondo, nei paesi in via di sviluppo o lontani ancora dallo sviluppo si concreta in una miscellanea di condizioni comuni come povertà, violazioni o assenze di leggi urbanistiche, legami delinquenziali concretando una città malsana e illegale in una carenza strutturale di fondi pubblici e di strategie sociali. Le manifestazioni dell'abusivismo in Italia, spesso localmente sostenute da esasperato e ingiustificabile conflitto tra centro e periferia, tra ingerenza dello Stato e autonomia locale fino a combinarsi nel malaffare e nelle organizzazioni illegali, sono forme diverse e con giustificazioni diverse

---

[340] Platone, *Repubblica*, Laterza, Bari, 1970, libro IV, 423a.

[341] Il termine *corea*, usato nelle periferie italiane, si fa risalire alle condizioni di povertà della Corea durante la guerra (1950-1953).

rispetto ai paesi meno sviluppati: l'abusivismo attorno a Roma e a Napoli, quello periferico in Sicilia, quello dei luoghi di villeggiatura, che convive con le seconde e terze case e il turismo di massa, esprimono situazione eterogenee non assimilabili tra loro. Mentre l'abusivismo e le zone degradate si espandono, la città legale si trasforma, seguendo o inducendo conformi disposizioni giuridiche locali: quartieri degli affari progettati per competere a livello internazionale in altezza e in ricchezza di materiali e di tecnologie, palazzi antichi e dimore storiche come valorizzazione culturale di imprese e società finanziarie. Questi interventi non sono nient'altro che emblemi, nient'altro che forme che danno vita ad un grande mercato internazionale, in cui competono società private nazionali e multinazionali, capaci di controllare lo sfruttamento delle risorse naturali locali.

Città abusiva e città legale sono le due forme delle città globali, antagoniste sotto ogni punto di vista, inconciliabili nel concetto stesso di vita urbana che sottendono. Aspetti peculiari e questioni generali: in questo consiste ancora il problema. Ogni città, ogni società, ogni paese è un caso a sé stante, un fenomeno singolare. Caracas, Manila, Brasilia, Mumbay, che ingloba Bombay, o Città del Messico sono i risultati e le espressioni di accadimenti storici peculiari, governati da specifiche pubbliche amministrazioni. Ciononostante, si percepisce la presenza di un qualche denominatore comune, anche se la percezione è confusa dalla sovrapposizione di tre contenuti: la *città fisica*, fatta di architetture e di spazi urbani, la *città sociale*, composta da chi vi abita e vi lavora, la *città pianificata*, che nelle nuove forme, ma allo stesso tempo negli spazi apparentemente abbandonati, prefigura il futuro. Nei tre contenuti e nelle tre distinte anime, anche se in un qualche modo correlate, si esprime il vivere la città, l'appropriarsi della città. Confonderli significa nasconderne relazioni e rapporti con l'urbanistica. Per rispondere alle criticità indotte dalla questione urbana e dalla questione ambientale occorre prima di tutto capire quali obiettivi può conseguire l'urbanistica e quale responsabilità politica hanno gli Stati e le pubbliche amministrazioni nel dirigere e controllare il processo delle trasformazioni territoriali in un percorso di sostenibilità: popolazione, ambiente, strumenti tecnici, decisori.

Sostenibilità e ambiente costituiscono un altro elemento della catena logica che porta verso un altro tipo di approccio alla ricerca di quel denominatore comune caratterizzante le trasformazioni territoriali. Gli impatti ambientali causati dall'urbanesimo si sommano a quelli dovuti alle attività di sfruttamento delle risorse naturali, dall'agricoltura e dalla zootecnia alla silvicoltura e alle estrazioni minerarie; nell'uso e sfruttamento elle risorse naturali è evidente la responsabilità delle applicazioni tecnologiche, la cui azione si esplica in regioni sempre più estese e i cui impatti possono risolversi in strumenti di protezione ambientale o di consumo accelerato delle risorse.

Come la questione urbana non era altro che una manifestazione delle stesse cause originanti la questione agraria, così l'urbanesimo e lo sfruttamento delle risorse naturali sono espressioni delle stesse forze che tendono alla conquista della politica. Come allora non era sufficiente spostare l'impegno pubblico per redistribuire le risorse e rispondere al fabbisogno di abitazioni, così ora non pare essere sufficiente, né tantomeno corretto, addossare alle responsabilità individuali gli impatti ambientali.

Non sarebbe, infatti, difficile dimostrare che le azioni di soggetti individuali siano irrilevanti in confronto di quelli procurati da grandi aziende e da vaste trasformazioni territoriali. L'attenzione del controllo dovrebbe essere in grado di valutarne gli effetti cumulativi delle due tipologie di impatti, individuando quelle che assumono dimensioni inquietanti e che potrebbero risolversi in catastrofi ecologiche. Ancora una volta significa discutere di democrazia, di rappresentatività e di mandato politico, poiché da queste discenderanno non solo le politiche ma anche la qualità dei controlli sulle azioni compiute da individui o da imprese e dunque la capacità di individuare correttamente le responsabilità.

Poiché nelle attività agricole e silvo-pastorali coesistono economie di sussistenza, economie di sfruttamento intensivo, economie estensive, tutte con diversi gradi di impatto, con enorme disparità di forze impiegate e di risultati, contrapposte per i differenziali tra i redditi nella dimensione mondiale del mercato, occorrono appropriate politiche per indurre le tecnologie verso logiche non di profitto immediato, ma di protezione ambientale. L'orizzonte temporale del profitto è troppo limitato per essere interessato a valutarne le conseguenze nel futuro o per affrontare seriamente la sopravvivenza dei più deboli nel mercato mondiale o nelle politiche mondiali; non può coltivare interessi per soddisfare il fabbisogno alimentare e di abitazioni dei paesi poveri, di cui peraltro è responsabile per come controlla le risorse naturali, economiche e finanziarie. Per questi motivi si ritiene, pertanto, che sia improprio discutere di risorse naturali indipendentemente dalla questione sociale e dalla questione ambientale: non sono date altre possibilità di soluzione se non nella politica, intendendo la politica internazionale.

Due sono quindi gli aspetti da risolvere. Il primo aspetto riguarda la qualità dell'ambiente nei paesi sviluppati, ove i danni connessi all'uso di sostanze pericolose ma capaci di garantire produttività si rivelano solo in tempi medio lunghi e sono poco apprezzabili collettivamente dai singoli individui: solo una visione ampia nazionale o sovranazionale potrebbe modificare i condizionamenti produttivi e orientare queste stesse attività verso la protezione ambientale. La ricerca per lo sviluppo dell'agricoltura, della silvicoltura e della zootecnia deve seguire strade nuove per offrire prodotti di qualità, utilizzando tecnologie a basso rischio per la salute e per l'ambiente nei cicli produttivi (fertilizzanti, nutrienti, farmaci e fitofarmaci, pesticidi). Il secondo aspetto riguarda i paesi in via di sviluppo o lontani

ancora dallo sviluppo, poiché per loro la difesa ambientale richiede investimenti nella ricerca e nelle tecnologie o sviluppate localmente o trasferite dai paesi sviluppati tramite azioni pubbliche. La qualità ambientale si fonda innanzitutto sul riconoscimento del territorio e dell'ambiente come patrimonio sociale locale, ma in secondo luogo richiede che l'urbanesimo e l'espansione delle singole città mantenga un legame con le attività primarie e sia rispettoso delle risorse ambientali e della qualità dei suoli. Entrambi gli aspetti, non solo legano città e campagna nella ricerca, nell'istruzione e nella formazione professionale, ma riportano l'attenzione sull'organizzazione territoriale e sull'urbanistica, spostando le priorità dalla difesa per sostenere il proprio fabbisogno d'energia, al miglioramento delle città e dell'ambiente[342].

Alla precarietà dell'equilibrio ambientale contribuisce non indifferentemente l'organizzazione della struttura produttiva. I problemi che questa solleva e che comportano effetti su aree vaste non possono essere analizzati a scala macroscopica, se non dopo un'accurata analisi e classificazione tipologica dei processi produttivi in funzione delle necessità di spazio e di uso del territorio e delle influenze dirette e indirette - reali ed eventuali - sull'ambiente. Senza l'intersezione di tali conoscenze con la pianificazione e quindi con le emergenze e le priorità ambientali è assolutamente impossibile immaginare alternative, pur essendo ben consci che i provvedimenti urbanistici dovranno essere rinforzati da strategie internazionali, nazionali e regionali: la pianificazione economica e i controlli sugli inquinamenti e sulla sicurezza del lavoro integrano le diverse scale territoriali.

Nel 1976 nello stabilimento ICMESA di Seveso, vicino a Milano, ebbe luogo un incidente industriale, con l'emissione di una nube tossica contenente diossina. L'incidente fu un'altra evidente espressione di sottovalutazione dei rischi industriali, tanto che fu più giustamente definito «crimine di pace»[343]. Gli inquinamenti ambientali e gli eventi catastrofici legati alle attività industriali sono frequenti, ma evitabili e da Seveso prese il nome una Direttiva Comunitaria del 1982 tesa alla riduzione dei rischi ambientali causati da incidenti industriali rilevanti. In ottemperanza alla Direttiva Comunitaria il governo italiano emanò un decreto legislativo nel 1988 sui rischi d'incidenti rilevanti. Una seconda Direttiva Comunitaria del 1996 spinse alla modificazione legislativa del 1999. Imparare dagli errori appartiene al controllo dei processi. Le considerazioni territoriali da trarre da questi episodi, che sono soltanto una piccola parte della questione produttiva, mostrano sia la

[342] FAO 1999.

[343] Si veda: "Seveso: un crimine di pace", in *Sapere*, numero monografico, vol. LXXIX, n. 796, novembre-dicembre 1976, nel quale si citava alle pp. 107-108 il caso contemporaneo della *Life Science Product* di Hopewell, rinviando a *Environment*, gennaio 1976. Sulle posizioni di partiti politici e pubbliche amministrazioni: Conti 1977; infine, dopo vent'anni, con una visione generale: Pearce, Tombs 1998.

complessità politica dell'urbanistica, sia la dimensione territoriale che supera i confini amministrativi locali negli effetti dei danni e nell'azione politica.

Nel 1986 l'esplosione di Chernobyl in Ucraina provocò una nube radioattiva le cui polveri si diffusero irregolarmente: le condizioni atmosferiche le portarono sulle aree circostanti, sull'Ucraina nordoccidentale, su parte della Bielorussa e della Russia, sulla Scandinavia e con minori concentrazioni su altri paesi europei. Un tempo per la dispersione dei fumi inquinanti si pensava a camini alti, per la dispersione di liquidi pericolosi si puntava alla diluizione. L'approfondimento delle conoscenze ha messo in evidenza i rischi di tali pratiche, non certo compensati dai vantaggi (o "esigenze") produttivi. Nel periodo tra le due guerre mondiali, tra funzionalismo e razionalismo, si era ritenuto che fosse sufficiente propugnare l'allontanamento delle fabbriche dalla città, studiandone la localizzazione in funzione dei venti dominanti per ridurre al minor numero possibile i giorni e le ore d'inquinamento nelle zone abitate. Nel dopoguerra in Italia si è addirittura scisso un comune in due territori: questo è stato il caso del Comune di Venezia con due piani regolatori, una per la città storica e un altro per Mestre, la città industriale. L'esempio estremizza la miopia territoriale, che non solo colloca le industrie inquinanti a Mestre, come se fossero sufficientemente distanti da non procurare impatti su quel patrimonio unico dell'umanità, composto da arte, architettura, città e ambiente lagunare, ma anche predispone nuovi canali, senza essere in grado di valutare le possibili alterazioni al sistema idrico lagunare.

La lezione da trarre da questi episodi richiede di indagare le motivazioni che orientano lo sviluppo, distinguendo tra queste quelle che esulano dall'urbanistica, da quelli che invece incidono sull'organizzazione territoriale, ben oltre la mera edificabilità dei suoli. Gli incidenti industriali rimandano solo in parte a questioni estranee all'urbanistica, come l'organizzazione militare, la produzione di energia, le innovazioni tecnologiche; in gran parte ricordano che le città consumano energia, che le città e le reti infrastrutturali sono le condizioni generali su cui cresce la produzione industriale. La sostenibilità ambientale coinvolge tutti questi aspetti e richiede azioni internazionali, poteri delle autorità pubbliche, controlli degli impatti ambientali e dei rischi di incidenti.

La conoscenza ambientale e quella medica hanno modificato il livello di consapevolezza e hanno migliorato i criteri di valutazione dei rischi per la salute umana e per la qualità delle acque, dell'aria e dei suoli. Tali conoscenze assieme alla diffusione della democrazia come diritto alla libertà sul territorio, all'eguaglianza e alla solidarietà mettono in discussione la capacità delle pubbliche amministrazioni di trattare autonomamente l'uso del suolo. I limiti delle risorse ambientali dovrebbero far comprendere quanto la mancata gestione di tali politiche possa condurre verso esiti criminali, cioè derivati da attività di cui erano e sono ben noti i rischi.

All'approfondimento delle conoscenze ambientali e mediche dovrebbe corrispondere un approfondimento sistematico delle conoscenze territoriali. La mappatura dei siti inquinati sulle coste del Mediterraneo, per esempio, richiama la necessità di politiche internazionali coerenti (Figura 120) da definire e attuare non solo prima che gli effetti di eventi catastrofici si riversino su collettività ampie, ma soprattutto per ridurre immediatamente le situazioni ad alto rischio di danni rilevanti su individui e ambiente.

Figura 120: Siti di inquinamento industriale sul Mediterraneo (European Environment Agency 2006).

Figura 121: Paesaggi dominati in Europa rilevati con *Corine Land Cover 2000* (Fonte: EEA 2005).

Solo la consapevolezza sociale e politica che il Mar Mediterraneo costituisce una risorsa comune, limitata e vitale, potrebbe permettere la predisposizione di un sistema di trattative internazionali e di processi decisionali. Prima delle trattative e delle decisioni occorre una conoscenza comune e un sistema di monitoraggio di informazioni, purché certificate, sulla qualità delle acque, sulle risorse ittiche, sugli impatti urbani, industriali e portuali di tutti i paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Una visione simile ha in effetti animato, a ben pensarci, il progetto sull'uso del suolo *Corine Land Cover 2000*, che, dopo aver raggiunto omogeneità tra le informazioni nazionali, permette di monitorare le variazioni e di sviluppare approfondimenti[344]. L'analisi delle dinamiche non solo permette di comprendere gli effetti delle politiche intraprese nel passato, ma si offre come supporto positivo alle politiche e ai piani territoriali.

Le destinazioni d'uso delle coste e le scelte localizzative industriali richiedono pertanto una pluralità di punti di vista, richiedono la combinazione di una miscellanea di criteri: disponibilità di aree, oneri per le autorizzazioni, mercato della forza lavoro, incremento dei posti di lavoro, normative per la sicurezza ambientale, oneri urbanistici, compatibilità con le altre attività locali, approvvigionamento di materie prime e quindi accessibilità per le merci e per le persone. Ecco perché tra i compiti più impegnativi con cui deve misurarsi l'azione politica delle pubbliche amministrazioni, si possono includere senz'altro l'uso del suolo, la distribuzione delle attività umane sul territorio e la loro organizzazione. La difficoltà deriva dall'implicita conflittualità sempre presente, poiché nell'uso del territorio e nell'organizzazione delle attività umane si confrontano le diverse forme in cui si articolano gli Stati, i rapporti tra poteri centrali e poteri locali, in termini di esigenze degli apparati dello Stato, di esigenze collettive e di esigenze individuali in continuo confronto. Nella loro combinazioni e nel modo di governarne le tensioni si realizza nel concreto la capacità di produrre la ricchezza di ciascuna nazione.

In tempi normali l'azione politica dovrebbe rispondere a tali compiti con un processo continuo per mantenere "condizioni generali" efficienti rispetto ai processi sociali in corso attraverso provvedimenti concreti, di scala vasta e continuati nel tempo. Vi sono, però due condizioni che fanno ritenere di non essere in "tempi normali": la diffusione mondiale di un urbanesimo accelerato e la gravità delle anomalie climatiche. L'entità e la velocità e delle trasformazioni richiedono un veloce e progressivo adeguamento concettuale, poiché non solo cambia la dimensione delle concentrazioni urbane e la dimensione dell'area da controllare, ma soprattutto cambia il clima del pianeta, si riduce la capacità dell'ambiente di sostenere il carico antropico, aumentano le manifestazioni di alterazione globale del clima.

---

[344] Il progetto *Corine* **CO**o**R**dination de l'**IN**formation sur l'**E**nvironnement (Coordinamento delle informazioni ambientali) e *Corine Land Cover 2000* scaturiscono dal programma di lavoro dello *European Topic Centre on Terrestrial Environment* (ETC-TE).

La velocità dei mutamenti rende obsoleta la nozione normale di “tempo” e obbliga a progettare nuove condizioni generali, da attuare tempestivamente, a promuovere nuovi concetti di sviluppo per ottenere consenso e partecipazione.

La stessa crescita delle città è stata interpretata per lungo tempo in una dimensione puramente *locale*, tanto che i confronti servivano per stimare la potenza di uno Stato, la capacità d’attrazione di popolazione e di attività, in quanto indicatori di ricchezza e quindi di capacità di competizione tra le città, o di remunerazione di investimenti nel breve o nel medio periodo. La presunzione, non certo un’ipotesi scientifica, che tutto quanto avveniva nei paesi ricchi, potesse verificarsi anche negli altri paesi, era strumentale ad espandere la grande festa delle trasformazioni urbane e dell’urbanesimo: metropoli e megalopoli non ponevano questioni sulla sostenibilità ambientale; nessun effetto sembrava irrisolvibile per le tecnologie del futuro, né tanto meno era il caso di affrontare scientificamente la possibilità che si manifestassero effetti cumulativi. L’ignoranza permetteva e permette a molti di presentarsi come arbitri e maestri capaci di discernere il vero tra i risultati delle trasformazioni ambientali e le promesse di inesauribili risorse nel futuro.

4.2.2. Limiti dello sviluppo, limiti dell’urbanesimo

Lo sviluppo degli insediamenti intrecciati con la crescita demografica e la globalizzazione ha posto in termini radicalmente nuovi l’uso del suolo, attirando l’attenzione non solo sugli impatti di alcune grandi trasformazioni, ma soprattutto sugli effetti cumulativi che derivano dall’insieme eterogeneo delle trasformazioni. La diffusione e l’entità degli impatti pongono quotidianamente non solo questioni operative ma anche una riflessione sul concetto di sostenibilità, ritornando alla sua definizione “classica”, in quanto ormai generalmente riconosciuta, per discutere di progettazione integrata.

Lo sviluppo economico e sociale e la ricchezza delle nazioni hanno dato luogo a sostenitori e a critici. I primi, interpreti dell’ottimismo di «magnifiche sorti e progressive», erano motivati dalla capacità di accumulazione delle risorse e dalla seguente tracimazione delle ricchezze di cui avrebbe beneficiato l’intera collettività, ignorando volutamente la dimensione crescente della povertà. I secondi, scossi dalla visione degli squilibri sociali e delle crisi economiche, leggevano l’incessante incedere di guerre dominate da spese per gli armamenti, da carestie e da carenze di materie prime come segnali di rischi troppo elevati. I primi dunque criticavano i secondi perché sembravano eccedere troppo nel pessimismo, volutamente sottovalutando le motivazioni che ne muovevamo le critiche. Dallo studio di Thomas Robert Malthus sui pericoli della crescita incontrollata della popolazione pubblicato

nel 1798 fino al rapporto del Club di Roma sui limiti dello sviluppo[345], i temi sollevati potevano apparire quasi una disputa tra ideologie, con argomentazioni dall'incerto valore scientifico. Subito dopo la pubblicazione del Club di Roma, le voci contrarie orientarono la critica verso i criteri usati per le stime, ritenendo sufficiente dimostrarne la scarsa attendibilità delle previsioni per metterne in crisi l'intero impianto. Il confronto successivo con i dati provenienti da fonti nazionali e internazionale ha integrato quelle conoscenze, le ha inquadrate nella questione ambientale, mostrando non solo più chiaramente la fondatezza di quelle ipotesi, ma anche l'esistenza di volontà politiche che contribuirono a sottovalutare quelle ipotesi, ingenerando quanto meno il sospetto che trent'anni di altre politiche avrebbero aiutato a comporre scenari meno allarmanti.

Se la visione di Malthus combinava pessimismo e protezionismo dei privilegi, gli studi diretti da Meadows intuivano il formarsi di una forbice tra il consumo delle risorse naturali, limitate e non rinnovabili, e la velocità dei consumi. L'allargamento degli imperi coloniali e l'allontanamento nel tempo degli scenari previsti sono stati interpretati come dimostrazioni di falsità delle ipotesi. Come le tesi di Malthus sono state battute dalla riduzione dei rischi indotti dalla crescita demografica, seppure con qualche squilibrio, mostrando una crescita di benessere nei paesi ricchi, così si pensava che il miglioramento tecnologico fosse sufficiente a garantire nuove risorse, in parte sfruttando meglio le risorse esistenti, in parte con innovazioni per ora impensabili, in modo da proseguire nelle attuali tendenze. Purtroppo, le visioni critiche non paiono più essere riconducibili ad isolate Cassandre, ma frutto di ipotesi condotte e verificate secondo metodi scientifici, aperte e sottoponibili a controllo.

I riferimenti più significativi per l'autorità e l'indipendenza delle ricerche si ritrovano nelle azioni e raccomandazioni di organismi nazionali, come il governo federale degli Stati Uniti, o di organismi internazionali come le Nazioni Unite e l'Unione Europea, pur essendo molto diversi per dimensioni e per statuto.

Il primo punto di riferimento è fornito dalla legge federale degli Stati Uniti adottata nel 1969, la *National Environmental Policy Act NEPA*, con cui fu istituita la EIS *Environment Impact Statement*. In Francia la valutazione di impatto ambientale fu introdotta nel 1976, il Consiglio d'Europa emanò la Direttiva 85/377/CEE per promuoverne l'applicazione nei progetti pubblici e privati di particolare dimensione, in Italia tre anni dopo si approvò il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'introduzione della VIA Valutazione di impatto ambientale: dalla legge statunitense erano passati ormai quasi vent'anni. Gli obiettivi e gli intenti della legge federale sono enunciati con chiarezza nel Titolo I:

[345] Malthus 1798; Meadows et al. 1972. Al rapporto del Club di Roma, che ebbe grande risonanza, seguirono altri studi, tra cui: Brown 1974; Peccei 1974.

«CONGRESSIONAL DECLARATION OF NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

(a) The Congress, recognizing the profound impact of man's activity on the interrelations of all components of the natural environment, particularly the profound influences of population growth, high-density urbanization, industrial expansion, resource exploitation, and new and expanding technological advances and recognizing further the critical importance of restoring and maintaining environmental quality to the overall welfare and development of man, declares that it is the continuing policy of the Federal Government, in cooperation with State and local governments, and other concerned public and private organizations, to use all practicable means and measures, including financial and technical assistance, in a manner calculated to foster and promote the general welfare, to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans.

(b) In order to carry out the policy set forth in this Act, it is the continuing responsibility of the Federal Government to use all practicable means, consistent with other essential considerations of national policy, to improve and coordinate Federal plans, functions, programs, and resources to the end that the Nation may:

1. fulfill the responsibilities of each generation as trustee of the environment for succeeding generations;
2. assure for all Americans safe, healthful, productive, and aesthetically and culturally pleasing surroundings;
3. attain the widest range of beneficial uses of the environment without degradation, risk to health or safety, or other undesirable and unintended consequences;
4. preserve important historic, cultural, and natural aspects of our national heritage, and maintain, wherever possible, an environment which supports diversity, and variety of individual choice;
5. achieve a balance between population and resource use which will permit high standards of living and a wide sharing of life's amenities; and
6. enhance the quality of renewable resources and approach the maximum attainable recycling of depletable resources.

(c) The Congress recognizes that each person should enjoy a healthful environment and that each person has a responsibility to contribute to the preservation and enhancement of the environment.»[346]

[346] «DICHIARAZIONE DEL CONGRESSO SULLA POLITICA AMBIENTALE NAZIONALE.

La NEPA è prima di tutto una legge federale statunitense, che non deriva da principi costituzionali né li modifica. Con essa si adottano principi innovativi e fondamentali per la tutela e la salvaguardia delle risorse naturali, principi di coesistenza tra uomo e natura, di cooperazione tra i governi, di rispetto per le generazioni future, di interdisciplinarietà. È importante in quanto legge di Stato, ma ancor più importante perché legge di uno Stato di diritto democratico, in cui il diritto privato costituisce il principale riferimento giuridico. Il suo valore consiste non solo nell'avere anticipato i concetti chiave di tutte le politiche ambientali di sostenibilità, ma anche seppur lentamente, di aver promosso con la diffusione internazionale la transizione in campo ambientale dal fatto al diritto delle procedure di controllo. Dal punto di vista teorico l'estensione delle procedure di controllo ribadisce tre principi fondamentali: il primo riguarda l'unitarietà del processo di pianificazione e di progettazione; il secondo l'integrità e unità del territorio in tutte le interazione tra regioni terrestri, fiumi, laghi, mari, oceani, troposfera, quindi il sistema aria-

---

(a) Il Congresso, preso atto del forte impatto delle attività umane sulle interrelazioni tra tutti i componenti dell'ambiente naturale, in particolare le influenze profonde della crescita demografica, dell'alta densità dell'urbanizzazione, dell'espansione industriale, dello sfruttamento delle risorse e delle innovazioni tecnologiche in continuo sviluppo, preso atto inoltre dell'importanza critica del ripristino e del mantenimento della qualità ambientale rispetto al benessere complessivo e allo sviluppo umano, dichiara che è indirizzo politico costante del Governo Federale, in cooperazione con gli Stati e i governi locali e con le altre organizzazioni pubbliche e private interessate, usare tutti i possibili mezzi e misure, inclusa l'assistenza tecnica e finanziaria, in modo calcolato per alimentare e promuovere il benessere generale, per creare e mantenere le condizioni in cui uomo e natura possano esistere in un'armonia produttiva e possano conseguire esigenze sociali, economiche e quant'altro occorra alle generazioni Statunitensi attuali e future.» «In cooperazione con i governi statali e locali e con le altre organizzazioni pubbliche e private competenti» si opera per «corrispondere alle necessità sociali, economiche e di altro genere, delle attuali e future generazioni di americani»; si istituisce la EIS Environment Impact Statement come «strumento sistematico e interdisciplinare al fine di assicurare l'uso integrato di scienze sociali e naturali e delle tecniche progettuali nella pianificazione e nei processi decisionali capaci di influenzare l'ambiente umano (…).»

(b) Per attuare le politiche predisposte con questa legge, il Governo si impegna ad utilizzare con continuità tutti gli strumenti possibili, coerenti con altre essenziali considerazioni di politica nazionale, per migliorare e coordinare piani federali, programmi e risorse federali affinché la Nazione possa:
1. adempiere alle responsabilità di ogni generazione come custode dell'ambiente per le generazioni future;
2. assicurare a tutti gli Statunitensi un ambiente sicuro, salubre, produttivo, esteticamente e culturalmente stimolante;
3. favorire la più ampia gamma di usi benefici dell'ambiente senza degrado, rischi alla salute o alla sicurezza, o altre conseguenze indesiderate e impreviste;
4. preservare gli aspetti storici rilevanti, culturali e naturali del nostro patrimonio nazionale e mantenere, quando possibile, un ambiente che sostenga la diversità, assieme alla varietà delle scelte individuali;
5. effettuare un bilancio tra situazione demografica e uso delle risorse che consenta un elevato standard di vita e un'ampia condivisione delle bellezze naturali e
6. migliorare la qualità delle risorse rinnovabili e favorire il massimo riciclaggio possibile delle risorse esauribili.

(c) Il Congresso riconosce che ogni persona deve godere di un ambiente sano e che ogni persona ha la responsabilità di contribuire alla conservazione e alla valorizzazione dell'ambiente.»

acqua-suolo; il terzo i nuovi rapporti tra politiche sovrastatali (Stati Uniti d'America e Unione Europea), e politiche statali (Stati federati e Stati membri).

L'altra tappa fondamentale di questa concatenazione logica è l'Organizzazione delle Nazioni Unite, a cui si deve in particolare la Conferenza sull'ambiente umano a Stoccolma del 1972 e nel 1983 l'istituzione della WCED *World Commission on Environment and Development*, diretta da Gro Harlem Brundtland allo scopo di redigere un rapporto sull'ambiente e sulle problematiche globali proiettate al 2000.

Il 1987 fu l'anno della pubblicazione del rapporto Brundlandt e della firma e ratificazione del protocollo di Montreal per la protezione dell'ozono stratosferico.

Dopo un quarto di secolo è più che opportuno rileggere il Rapporto Brundtland per un bilancio, anche se dovrebbe essere ben noto nella sua interezza e complessità, tale è la frequenza con cui è citato. Dal punto di vista della formazione si può constatare innanzitutto una mancata integrazione negli studi. Nelle tre Carte europee per l'aria, l'acqua e il suolo adottate tra il 1968 e il 1972 si raccomandava di diffondere in tutti gli ordini scolastici un'educazione ambientale. Il significato di simili raccomandazioni, come nel caso del Rapporto Brundtland, stava nella necessità di costruire una coscienza e una consapevolezza ambientale a livello sociale. Senza la condivisione di una simile base comune risulta difficile *vedere* le criticità indotte dall'urbanesimo e i limiti di approcci meramente tecnici o tecnologici alle trasformazioni territoriali. Il Rapporto Brundtland, impostato su una visione comune valida in tutto il mondo e per tutti gli Stati (*common concerns*), sviluppava altri due temi, il primo sulle criticità (*common challenges*) e il secondo sugli impegni da condividere (*common endeavours*). Nell'ultimo paragrafo sono esposte con chiarezza le questioni innescate dall'urbanesimo e dalla povertà dei dai paesi meno sviluppati, problematiche legate alla cooperazione internazionale e alla politica come strumento contro le guerre e le ineguaglianze. Un ulteriore riflessione dovrebbe essere fatta a partire dalla sintesi di principi legali per la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile da adottare nei singoli paesi. La proposta, riportata in allegato, era stata fatta da un'altra commissione delle Nazioni Unite (all'interno della WCED con gli esperti in legislazione ambientale *Expert Groups on Environmental Laws*), anticipando i principi politici essenziali[347]. Nonostante l'inerzia politica dei singoli Stati, il Rapporto Brundtland ha permesso di perseguire successivi approfondimenti sui rischi e sulle minacce ambientali e ha contribuito alla preparazione della *Conferenza su Ambiente e sviluppo*[348] del 1992 a Rio de Janeiro. Il significato politico di quell'evento è dato dall'adesione delle delegazioni di 170 paesi, anche se i singoli governi non hanno poi fornito tutte le risorse necessarie per la sua implementazione e dalla consapevolezza del livello di rischio ambientale raggiunto, come traspare già con chiarezza dall'introduzione:

---

[347] Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Developments.

[348] UNCED UN Conference on Environment and Development, comunemente nota come *Earth Summit*.

> «Humanity stands at a defining moment in history. We are confronted with a perpetuation of disparities between and within nations, a worsening of poverty, hunger, ill health and illiteracy, and the continuing deterioration of the ecosystems on which we depend for our well-being. However, integration of environment and development concerns and greater attention to them will lead to the fulfilment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer, more prosperous future. No nation can achieve this on its own; but together we can - in a global partnership for sustainable development.»[349]

Nel decimo capitolo, dedicato interamente alla definizione di approccio integrato nella pianificazione e nella gestione ambientale, il primo paragrafo è specificamente territoriale:

> «Land is normally defined as a physical entity in terms of its topography and spatial nature; a broader integrative view also includes natural resources: the soils, minerals, water and biota that the land comprises. These components are organized in ecosystems which provide a variety of services essential to the maintenance of the integrity of life-support systems and the productive capacity of the environment.»[350]

È più che evidente la rilevanza per l'urbanistica. Per conseguire la sostenibilità non basta progettare correttamente, cioè con attenzione alle relazioni con l'ambiente. La progettazione integrata non può che essere parte di un processo assai più ampio che si avvia concretamente con la pianificazione e la programmazione e che trova, dopo la progettazione, nella realizzazione e manutenzione una continuità ideale. Questo processo che si svolge in tempi medio lunghi deve essere "controllato": si deve essere capaci di sostenerlo dalla pianificazione alla gestione tramite informazioni integrate territoriali e ambientali al fine di ridurre i conflitti ambientali e di promuovere un uso più efficace ed efficiente delle risorse naturali, poiché:

---

[349] UN 1992, *Preamble* «L'umanità si trova in un momento storico cruciale. Ci scontriamo con il perpetuarsi di squilibri tra le nazioni e all'interno delle nazioni, con il peggioramento delle condizioni di povertà, di fame, di salute e di analfabetismo, e con una progressiva degradazione degli ecosistemi, da cui dipendiamo per il nostro benessere. Tuttavia, l'integrazione degli interessi dell'ambiente e dello sviluppo e una maggior attenzione ad essi porterà alla soddisfazione dei bisogni elementari, al miglioramento delle condizioni abitative per tutti, a ecosistemi meglio protetti e gestiti e ad un futuro più sicuro e prospero. Nessuna nazione lo può conseguire solo con le proprie forze, ma insieme lo possiamo – in un cooperazione globale per lo sviluppo sostenibile.»

[350] UN l992, Chapter 10.1. «Si usa definire il territorio in termini fisici, topografici e orografici, una visione più ampia e integrale includerebbe anche le risorse naturali: i suoli, i minerali, l'acqua e il biota che il territorio contiene. Questi componenti sono organizzati in ecosistemi che provvedono una varietà di servizi essenziali al mantenimento dell'integrità dei sistemi di supporto alla vita e della capacità produttiva dell'ambiente.»

> «The essence of the integrated approach finds expression in the coordination of the sectoral planning and management activities concerned with the various aspects of land use and land resources.»[351]

In queste affermazioni si trova espressa ancora una volta un'esigenza di coordinamenti intersettoriali, ma questo coordinamento non può che basarsi sulla condivisione di dati, informazioni e conoscenze, implicitamente rimandando in prima istanza alla necessità di disporre di grandezze misurabili per valutare le trasformazioni territoriali e in seconda istanza alla disponibilità di sistemi informatici per diffondere ed elaborare informazioni e conoscenze.

Tutto questo concerne il significato di sviluppo, comunemente inteso, e delinea possibili indirizzi per la ricerca della sostenibilità. A livello internazionale l'azione locale per lo sviluppo sostenibile dopo Rio 1992 è stata discussa annualmente; in particolare, nel quinto anniversario della Conferenza di Rio, l'Organizzazione delle Nazioni Unite programmò una sessione speciale dell'Assemblea Generale per il mese di giugno del 1997 a New York, che fu preceduta da due eventi, il "Rio+5 Forum" nel mese di marzo a cui parteciparono organizzazioni non governative per discutere su come trasferire nelle politiche attuative gli impegni di agenda 21 e la "5th Session of the UN Commission on Sustainable Development (CSD)" nel mese di aprile 1997 per discutere con i rappresentanti dei governi i documenti da portare all'Assemblea Generale. L'attività delle Nazioni Unite ha promosso la diffusione locale con rassegne sulle applicazioni (le buone pratiche o *best practices*) e con conferenze internazionali, di cui tra le più significative si possono citare la Conferenza di Kyoto per il contenimento del gas serra del 1997, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 mirato anche a valutare l'efficacia della Agenda Locale 21, la ratifica nel febbraio 2005 del Protocollo di Kyoto, la Conferenza sul clima di Nairobi 2006, e quella di Bali, del 2007, volte ad accelerare l'applicazione di azioni strategiche nazionali per la riduzione dell'effetto serra.

Lo studio delle esperienze internazionali rimette in discussione l'efficacia della dimensione locale non solo urbanistica per interventi ambientali proprio per l'entità degli effetti cumulativi e per l'esiguità dei risultati perseguibili solo con azioni locali. Per quanto le buone pratiche richiedano sempre prima della loro generalizzazione e della possibilità di trasferimento ad altre realtà, una valutazioni dei risultati, con l'esplicitazione delle eventuali correzioni da apportare per migliorane l'efficienza, gli esiti dell'Agenda Locale 21, nell'eterogeneità delle politiche nazionali, rispecchiano la criticità di approcci solo locali. Se il localismo delle buone pratiche non troverà in legislazioni nazionali il necessario supporto alla diffusione, non potrà mai raggiungere una dimensione critica capace di controbilanciare i con-

[351] Ibidem «L'essenza dell'approccio integrato si sostanzia nel coordinamento delle attività settoriali di pianificazione e di gestione che riguardano tutti gli aspetti dell'uso del suolo e delle risorse territoriali.»

sumi di suolo e d'energia. Tale affermazione nulla toglie all'importanza che tali applicazioni hanno e che non è da sottovalutare, ma sempre di più si manifesta che la città non è un fenomeno isolato e che gli effetti cumulativi delle espansioni urbane sono e saranno la vera criticità del futuro.

Nella risoluzione della conferenza di Johannesburg, basata sul bilancio di dieci anni dalla Conferenza di Rio e quindi sulle numerose applicazioni LA21, emerge la necessità che risorse adeguate a supporto delle politiche sociali, ambientali ed economiche definite dalle autorità locali debbano derivare da azioni combinate di governi nazionali e di organismi internazionali. Senza politiche nazionali e internazionali congiunte, sarà impossibile perseguire concretamente lo sviluppo sostenibile o combattere la povertà urbana. In fondo simili raccomandazioni confermano la necessità che le politiche urbane non siano isolate, ma integrate nelle politiche nazionali. Questo era già stato accettato negli anni Settanta a livello internazionale, fatte salve le esigenze di efficienza e salvaguardate quelle di trasparenza e di partecipazione. L'autonomia locale deve essere totalmente ridefinita e la revisione non può che essere condotta in una visione democratica. Se da una parte le amministrazioni urbane si trovano di fronte alla crescita della propria popolazione e alla crescita dei bisogni sociali, dall'altra parte le loro risorse non solo non sono sufficienti, ma non potranno mai crescere con simili ritmi. La cooperazione tra governi centrali e Stati, tra privati, organizzazioni di base e imprese è irrinunciabile e si esprime attraverso processi di governo che per essere attuabili devono essere condivisi: questo è il senso della *good urban governance* invocata spesso nei documenti prodotti da UN-Habitat, dove «*good*» implica il raggiungimento di una *buona* soddisfazione per tutti i gruppi che interagiscono nel processo:

> «Good urban governance is a prerequisite to sustainable development and urban poverty reduction. Today, cities are faced with a continuously growing population and the associated social needs. Resources available to municipalities are however not growing at a similar pace. In this context, effective decentralization, efficient management of limited resources, popular participation and the development of productive partnerships between the city and the state, civil society, grassroots communities, as well as the private sector, are essential tools in the fight that cities wage against urban poverty. The Habitat Agenda commits UN-Habitat to working towards the establishment of good urban governance in the world's towns and cities.»[352]

---

[352] «I processi condivisi di governo urbano sono un prerequisito dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà urbana. Oggi le città si trovano di fronte alla continua crescita della popolazione e dei conseguenti bisogni sociali. Le risorse disponibili per le amministrazioni non crescono però analogamente. In questa situazione, un'effettiva decentralizzazione, un'efficiente amministrazione delle risorse limitate, la partecipazione e lo sviluppo di collaborazioni operative tra città e Stato, società civile, organizzazioni di base così come con il privato, sono strumenti essenziali nella lotta che le città conducono contro la povertà urbana. Habitat Agenda commissiona all'Agenzia UN-Habitat il compito di consolidare processi condivisi di governo urbano nelle città mondiali.»

Il richiamo alla democrazia nel rispetto di regole di trasparenza e di partecipazione richiama anche l'attenzione a due aspetti centrali che riguardano il bilanciamento tra un apparato amministrativo adeguato ma non sovrabbondante e una partecipazione ragionevole e non estenuate. L'imposizione di un discorso basato sulla trasparenza, sempre, e sulla partecipazione, quando serve, deve servire a conseguire l'efficienza e l'efficacia delle azioni nella pubblica amministrazione, superando il pregiudizio di presunta inefficienza a differenza di una proclamata ma tutta da verificare efficienza aziendale nel privato. L'efficacia del Protocollo di Montreal nel ridurre l'emissione di sostanze aggressive per l'ozono stratosferico è dipeso dalla volontà condivisa internazionalmente di una ratifica rapida e di azioni nazionali cogenti. L'inefficacia del Protocollo di Kyoto sono state diretta conseguenza delle volontà dei gruppi privati di bloccare le azioni governative per non ridurre i margini di profitto: il confronto tra i due risultati fornisce una delle chiavi di lettura della cosiddetta inefficienza pubblica, spesso riconducibile al dominio degli interessi privati sugli interessi pubblici.

La misura dell'impronta ecologica è stata ripresa da Meadows per la revisione delle tesi sui limiti dello sviluppo. Dopo trent'anni dalla pubblicazione del primo rapporto sui limiti dello sviluppo, si registrava che a fronte dell'espansione del benessere dei paesi ricchi si assisteva all'aumento della povertà nel pianeta, facendo dunque emergere una contemporaneità tra l'incremento della forbici tra ricchezza e povertà e il progressivo superamento dell'impronta ecologica sulle risorse naturali globali dopo il pareggio raggiunto intorno al 1980, che al 2000 avrebbe raggiunto approssimativamente un esubero del 20%. L'approfondimento e la condivisione di tali criteri di valutazione richiede quanto meno un grande sforzo divulgativo e la sua introduzione nei programmi di studio, affinché siano coinvolti vasti strati della popolazione e si trovino accordi per introdurre adeguate politiche[353].

Della Comunità Economica Europea prima e poi dell'Unione Europea sono importanti le documentazioni e le raccomandazioni emesse sugli aspetti ambientali e sulla sostenibilità con azioni troppo spesso ignorate o sostanzialmente disattese, a partire dalla Carta del Suolo, dalla Carta dell'Acqua e dalla Carta dell'Aria discusse ed adottate a Strasburgo tra il 1968 e il 1972. I tre documenti avevano lo scopo di definire i principi costituzionali su cui fondare a livello comunitario l'uso delle risorse naturali e aprendo sostanzialmente due strade parallele una dedicata al patrimonio culturale e urbanistico del territorio, l'altra alle risorse ambientali.

Alla prima strada appartiene la *Charte Européenne du Patrimoine Architectural, Adoptée par le Conseil de l'Europe*, votata ad Amsterdam

---

Tratta dal sito UN-Habitat contenente il sommario delle buone pratiche di *governance* urbana: *Best Practices Briefs* / *Urban Governance Practices*, predisposto per il premio Dubai 2006.

[353] Meadows et al. 1993; Meadows et al. 2006.

nell'ottobre del 1975 e dedicata alle città storiche sotto l'influenza della pianificazione di Bologna di quegli anni. Ad essa seguì la *Charte europeenne de l'amenagement du territoire* adottata nel 1983 e nota anche con il nome dalla città Torremolinos in Spagna dove ebbe sede l'incontro europeo. Infine, per concludere questo percorso bisogna ricordare la *Carta delle Città europee per un modello urbano sostenibile*, studiata in occasione della Conferenza europea sulle Città sostenibili di Aalborg in Danimarca del 1994. Tale Carta fu sottoscritta da 80 amministrazioni locali e più di 250 rappresentanti di governi, organismi internazionali e istituzioni scientifiche, oltre ad associazioni di imprenditori, consulenti e cittadini.

Nell'insieme è evidente che si tratta di un insieme vasto di studi condotti da scienziati indipendenti di tutto il mondo sotto l'egida di organismi internazionali volti ad indagare gli scenari possibili indotti dalla sovrappopolazione, dalla crescita dei consumi, dal dilagare della povertà e dall'esaurimento delle risorse. Pare evidentemente arbitraria l'accusa di basarsi su cupe profezie indimostrabili, nonostante gli investimenti che alcuni gruppi privati internazionali promuovono per diffondere dubbi. Territorio e ambiente sono a tutti gli effetti risorse naturali, limitate e non rinnovabili, oggetti di trasformazioni non marginali, i cui effetti non sempre sono ben individuati o individuabili o interpretabili in maniera scientifica, certa e condivisa. Quegli studi, tutto sommato, non sono così estranei ai temi dell'urbanistica, soprattutto se supportati e integrati da altri studi, apparentemente meno apocalittici, che cercano di valutare i limiti allo sviluppo insiti non solo nella quantità, ma soprattutto nelle modalità di sfruttamento delle risorse naturali e nelle modificazioni dell'ambiente indotte da azioni umane.

Governare lo sviluppo richiede capacità di controllo, dunque informazioni e capacità decisionale integrata tra diverse autorità internazionali e nazionali, al cui interno non possono più essere imposte visioni gerarchiche autoritarie. Una visione forte degli apparati dello Stato, infatti, potrebbe far ritenere possibile il controllo dell'urbanesimo e l'eliminazione delle malsane condizioni abitative, che spesso lo accompagnano. La storia dell'urbanistica dimostra invece che, nonostante in alcuni luoghi le condizioni igienico sanitarie possano migliorare localmente, nel complesso non si riesce a ottenere quello che le risorse e le potenzialità delle tecnologie potrebbero permettere: una visione forte dell'autorità si scontra sia con i sistemi delle democrazie, sia con lo sfumato e forte potere di soggetti privati, spesso nascosto, spesso operante al di fuori di forme legittime. Negli Stati di diritto democratici, o democrazie di rappresentanza, devono poter coesistere l'espressione di cittadini con diversi interessi, ma senza organizzazione, con le espressioni di gruppi organizzati, non solo autosufficienti ma dotati di grandi risorse; spetta alle organizzazioni partitiche il bilanciamento tra le disparità di risorse, facendo convergere gli interessi dei singoli verso interessi generali e collettivi. Non vi è dubbio alcuno che la democrazia di rappresentanza, nel coinvolgere una pluralità di soggetti ed

enti, richieda la messa a punto di processi molto complessi, che necessariamente dovranno mantenersi tempestivi, trasparenti e attuabili: la differenza tra l'agire nel fatto e l'agire nel diritto comporta, infatti, processi decisionali onerosi e difficili, che non possono essere imposti d'autorità, ma che esigono soluzioni attraverso maggiori responsabilità: per questo, dunque, si afferma che partecipazione significa conoscenza e responsabilità.

La questione urbana, le condizioni abitative e l'estensione della miseria, la questione ambientale con l'inquinamento urbano e i rischi di gravi danni alla salute per garantire profitti, sono solo apparentemente eventi locali. Essi sono indipendenti dai confini amministrativi, derivano da condizioni politiche generali maturate in un misto di cinismo, incoscienza e ignoranza. Conferenze, rapporti e accordi per approfondire i termini di sviluppo sostenibile e di controllo delle trasformazioni ambientali e climatiche possono contribuire sostanzialmente alla formazione di una coscienza collettiva, a cui anche l'urbanistica deve rispondere non casualmente o individualmente, ma con la revisione del proprio statuto scientifico e della propria azione.

Difficile sarebbe negare che accanto alla povertà e alle incognite del futuro, le caratteristiche peculiari dell'attuale uso del suolo e delle risorse naturali non siano connotate da gravi sprechi. A confondere le posizioni stanno due visioni non nettamente contrapposte, reciprocamente contaminate, che rimandano al liberismo moderno e al socialismo. Alcuni ritengono impensabile uno sviluppo esente da costi sociali, che per definizione della storia paiono essere inevitabili, poiché a fronte di risorse limitate, che comunque si dovrebbe cercare di non distruggere, si deve premiare l'ingegno di chi sa sfruttarle. Altri ritengono al contrario che con tecnologie appropriate sia possibile non distruggere le risorse naturali e ridurre i consumi, conseguendo una continua crescita diffusa. Altri ancora combinano obiettivi di sviluppo sostenibile e durevole con la redistribuzione delle ricchezze, oppure con principi di solidarietà ed equità. Le divergenze, nella realtà spesso assai sfumate, si riflettono nella richiesta di diversi modelli di Stato: da una parte uno Stato poco ingerente, capace però di proteggere l'iniziativa privata e magari di giustificare l'accumulazione di capitali; dall'altra parte uno Stato regolatore, capace di collaborare con altri governi, interagenti e reciprocamente solidali, uno Stato interessato a politiche sociali e alla pari opportunità e a ridurre progressivamente gli squilibri.

La questione sarebbe forse più gestibile se invece di trattare materiali astratti come l'economia e il mercato, si affrontassero concretezze come l'ambiente e il territorio. La consapevolezza ambientale comporta il riconoscimento delle risorse naturali e lo studio dei cicli ecologici e della continua rigenerazione del sistema aria acqua e suolo. La conoscenza delle relazioni tra gli esseri viventi e con l'ambiente potrebbe far interpretare diversamente le diseguaglianze sociali, i domini finanziari, economici e militari, i modelli di vita basati sull'urbanesimo e sul

consumismo. La questione non può essere risolta nell'attesa di nuove tecnologie o di nuove frontiere da esplorare, ma solo nella ricerca di possibili soluzioni tramite la politica e attraverso le molteplici regole di governo delle trasformazioni ambientali.

La realtà, di cui bisogna prendere atto, comprende tutti i continenti e le loro città, ma soprattutto deve contenere anche i meccanismi dell'urbanesimo e dello sviluppo urbano. Se con la *governance*, quindi con una rete di governi con pari dignità, si devono cercare processi praticabili, bisognerà poter rispondere a due domande simmetriche. La prima domanda riguarda come combinare la percezione locale tipica che un sindaco ha dei problemi locali con i valori e gli impatti che quel territorio e quella città hanno sull'urbanesimo mondiale, la seconda domanda richiede di valutare quante risorse i governi centrali e le organizzazioni non governative dovranno e vorranno investire per le città.

Con tali domande implicitamente si chiede come dovranno essere le città nei prossimi anni, in che modo la loro dimensioni inciderà sulla sostenibilità.

4.2.3. Sviluppo, sviluppo sostenibile e impronta ecologica

Nel 1992 William Rees, professore di urbanistica alla *University of British Columbia*, affrontò in termini quantitativi la questione dei limiti delle risorse naturali, cercando di misurare fino a che punto lo sviluppo demografico, l'urbanesimo, la crescita dei consumi potesse disporre delle risorse naturali. L'analisi dell'impronta ecologica (EFA *Ecological Footprint Analysis*) misura la domanda di risorse naturali di una popolazione rispetto alla capacità biologica naturale, cioè ai terreni per l'agricoltura e per i pascoli, alle risorse per la pesca, ai terreni forestati, ai terreni edificati e alle risorse utilizzate per l'energia e ai terreni necessari per smaltirne i rifiuti:

> «measure of the load or impact on nature by a particular population. It represents, the land area necessary to sustain current levels of resource consumption and waste discharge by that population.»[354]

Alcuni anni dopo l'associazione *The Earth Council Alliance* commissionò al gruppo diretto da Wackernagel per il forum "Rio+5 Forum" un rapporto basato sull'impronta ecologica delle nazioni nel mondo. Il rapporto suscitò controverse interpretazioni sulla sua significatività, ma forse l'aspetto più importante dovrebbe

[354] Rees 1992, pp. 121-130 «Misura del carico o dell'impatto sulla natura dovuto ad una specifica popolazione. Rappresenta il territorio necessario per sostenere i suoi livelli correnti di consumo delle risorse e di smaltimento dei rifiuti.»

essere rivolto al confronto e alla verifica sistematica della consistenza scientifica delle diverse ipotesi, una verifica che dovrebbe precedere ogni accordo politico. Tuttavia, si ritiene utile riportare il richiamo alla necessità delle conoscenze quantitative per supportare le scelte[355] e l'allarme sul rapporto tra consumi e risorse:

> «The data reveals that humanity lives too heavily on the Earth. Humanity's average ecological footprint measures 2.3 hectares of ecologically productive space. In contrast, as explained above, only 1.7 hectares are available. This means that the average footprint is more than 35 percent larger than the available space. This overshoot indicates that humanity's consumption exceeds what nature can regenerate on a continuous basis. In 1992, this ecological deficit was still closer to 25 percent. The 10 percent growth since then demonstrates humanity's fast expansion.»[356]

In realtà il metodo di analisi delle riserve di capacità della crescita urbana ed economica di un paese a partire da un insieme di indicatori, è stato usato anche per la mappatura delle zone agricole GAEZ, predisposte per l'Agenzia per l'Alimentazione e l'Agricoltura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (FAO *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) dallo IIASA per verificare la congruenza tra crescita demografica e adeguatezza delle risorse agricole[357]. Lo schema concettuale mostra i passaggi logici che sono stati seguiti per determinare le capacità potenzialità del pianeta ad alimentare una popolazione di circa 8,9 miliardi di persone al 2050 secondo le previsioni di crescita media formulate dall'ONU (Figura 122).

[355] «If we cannot measure, we cannot manage» in: Wackernagel et al. 1997, p. 2.

[356] Ibid., p.13. «I dati rivelano che l'umanità ha un impatto troppo pesante sulla Terra. L'impronta ecologica media misura 2,3 ha di territorio ecologicamente produttivo, nonostante, come spiegato precedentemente, si disponga solo di 1,7 ha. Questo significa che l'impronta media è il 35% al di sopra delle disponibilità. Un simile sovraccarico indica che i consumi umani eccedono con quanto in natura si può rigenerare spontaneamente. Le carenza al 1992 erano prossime al 25%. La crescita di un ulteriore 10% da allora dimostra la rapidità dell'espansione umana.»

[357] Fisher et al 2000. Gli acronimi GAEZ *e* IIASA stanno per *Global Agricultural Ecological Zones* e per International Institute for Applied Systems Analysis, che ha sede a Laxenburg (Vienna).

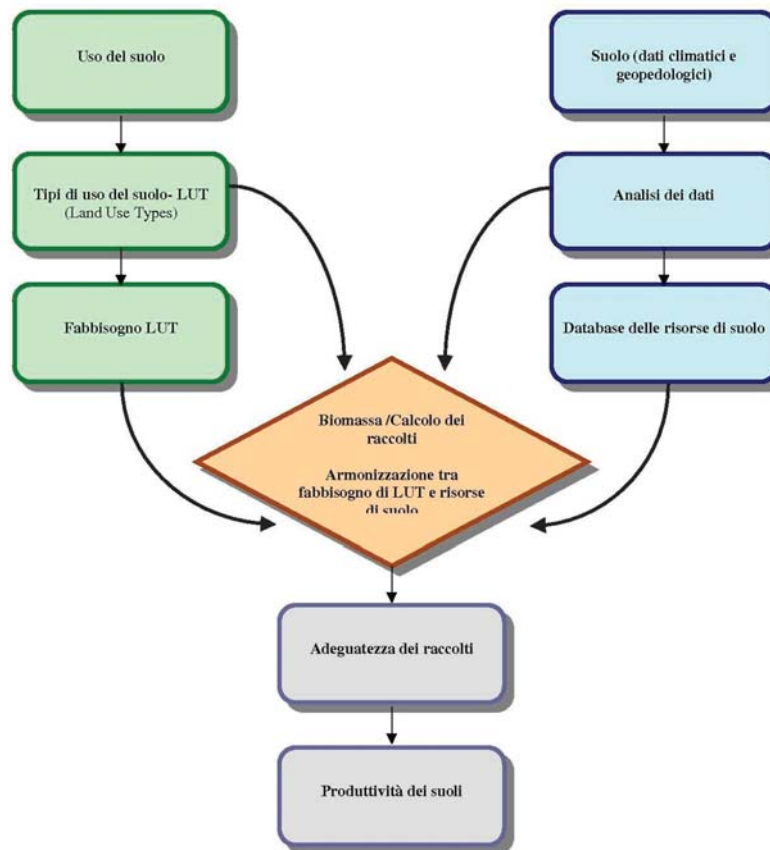



Figura 122: Schema concettuale per la mappatura delle zone agricole adottata dalla FAO (Fonte: elaborazione da IIASA-FAO).

All'origine il metodo di calcolo dell'impronta ecologica per componenti (EF 1.0) sta un'ipotesi principale, secondo cui la misura della domanda umana aggregata (Impronta Ecologica) e l'offerta di risorse naturali (biocapacità) possono essere direttamente confrontate. Il metodo sommava i principali consumi di risorse di una popolazione alla produzione di rifiuti, normalizzati in unità equivalenti di superficie territoriale fertile, con una produttività pari alla media mondiale. Una successiva variante del metodo aggiungeva quattro indicatori:

- le risorse consumate di rifiuti generati da un paese, reperibili da fonti ufficiali nazionali o internazionali;

- le risorse biologiche utilizzabili dagli esseri umani, quantità direttamente proporzionale alla quantità necessaria di terreno bioproduttivo per la rigenerazione e lo smaltimento dei rifiuti;
- la biomassa utilizzabile di ogni terreno (equivalente alla sua produzione annuale potenziale di biomassa), come indicatore caratterizzante ogni area in termini di produttività media standardizzata per ettaro;
- la domanda aggregata in termini di ettari, ottenuta sommando tutte le risorse reciprocamente esclusive (approvvigionamenti e rifiuti) in termini di aree equivalenti necessarie per sostenere la domanda.

Nel 2006 Jason Venetoulis e altri, proposero una variante nota come EF 2.0, che modificava quattro punti sostanziali:

- inclusione di tutta la superficie terrestre, mentre con EF 1.0 se ne considerava solo un terzo;
- sottrazione dal computo complessivo del 13,4% di biocapacità attribuibile alle esigenze delle altre specie viventi;
- inclusione dei risultati derivati dai nuovi modelli di assorbimento del carbonio;
- utilizzazione della produzione primaria netta Ppn[358] come fattore di equivalenza, a differenza di EF 1.0, in cui si utilizzava la capacità potenziale di un terreno per fornire nutrimento agli esseri umani.

Il grafico della Figura 123 mostra il rapporto dal 1961 al 2001 tra biocapacità e impronta ecologica secondo i due sistemi di calcolo (EF 1.0 ed EF 2.0), evidenziando come il secondo metodo individui un incremento della forbice tra consumi e risorse. Il confronto dell'impronta ecologica globale dell'intero pianeta con l'andamento dell'impronta ecologica per componente e per singoli paesi si possono ipotizzare ulteriori correlazioni, con una dinamica di allargamento dell'impronta ecologica direttamente proporzionale alla crescita di ricchezza dei paesi ricchi, facendo riflettere sulla separazione tra uso delle "tecnologie a tutti costi" e "tecnologie per sviluppo sostenibile" (Figura 124 e Figura 124).

La misura degli impatti umani sulle risorse naturali costituisce realmente un problema rilevante, non tanto per la difficoltà della stima, quanto sul trovare le grandezze di riferimento e le unità di misura. Se per l'impronta ecologica si è cercato di ottenere una normalizzazione in termini di unità di suolo, David M. Scienceman e di Howard T. Odum, hanno indirizzato la ricerca sull'energia irradiata dal sole e sull'energia incorporata nella materia, proponendo il termine di *emergia* come l'energia solare totale equivalente usata sia direttamente sia indirettamente per produrre beni o servizi e conseguenti criteri di analisi (EMA *Emergy Analy-*

[358] Si ricorda che la produzione primaria netta Ppn misura la biomassa presente in un ecosistema, escludendo la biomassa delle molecole interessate dal processo di respirazione.

sis[359])[360]. Ciascun metodo comporta opportunità e difficoltà di calcolo, lasciando convivere numerose ipotesi di valutazione del rapporto tra risorse e sviluppo, della distribuzione delle risorse produttive, dei probabili impatti dei cambiamenti climatici sulle produttività del pianeta. Le difficoltà di calcolo illustrano le difficoltà concettuali, non elidono il problema, anzi mettono in evidenza che la visione globale delle trasformazioni e della capacità produttiva del pianeta pone all'urbanistica nuovi quesiti e soprattutto richiama la necessità di investire grandi risorse per sviluppare sistemi efficaci di analisi, per promuovere la ricerca di base al fine di mettere a punto le possibilità operative.

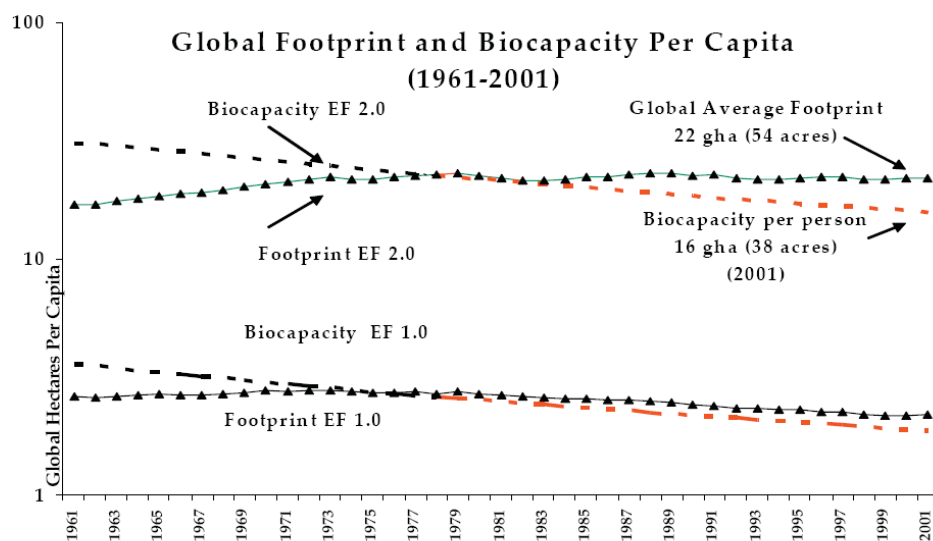



Figura 123: Impronta ecologica e biocapacità stimata secondo EF 1.0 e EF 2.0 (Fonte: Talbert, Venetoulis 2006).

Tali ricerche potrebbero raffinare la teoria, dotandola di un valore strumentale primario nel fornire macrobiettivi territoriali, da cui generare obiettivi regionali e locali. Il legame tra conoscenza e partecipazione a sua volta fa assumere nuove connotazioni alla pianificazione.

L'uso corretto delle tecnologie richiede approfondimenti scientifici, richiede anche che la definizione degli obiettivi in società democratiche avvenga tramite consenso, partecipazione, trasparenza e responsabilità, rivelando che

[359] Il nome *emergy* deriva dalla contrazione di *embodied energy*. La citazione è tratta da H.T.Odum, 1998.
[360]

l'affermazione che il piano urbanistico debba essere conforme alle leggi è importante, ma non sufficiente, per garantire risposte alle necessità sociali e alla salvaguardia ambientale. In uno Stato di rappresentanza occorre che la politica assuma questi come interessi generali e che usi la partecipazione come elemento centrale non solo o non tanto per la formazione del consenso (*partecipazione progettata*), quanto per la formazione del progetto (*progettazione partecipata*).

La partecipazione progettata implica un'organizzazione per trasmettere gli obiettivi dell'Amministrazione ai cittadini nel migliore dei modi. La progettazione partecipata significa costruire insieme l'agire politico.

La formulazione degli obiettivi si collega alle analisi del territorio e proprio in questi scambi tra politica, scienza e tecnica si fonda il processo di pianificazione.

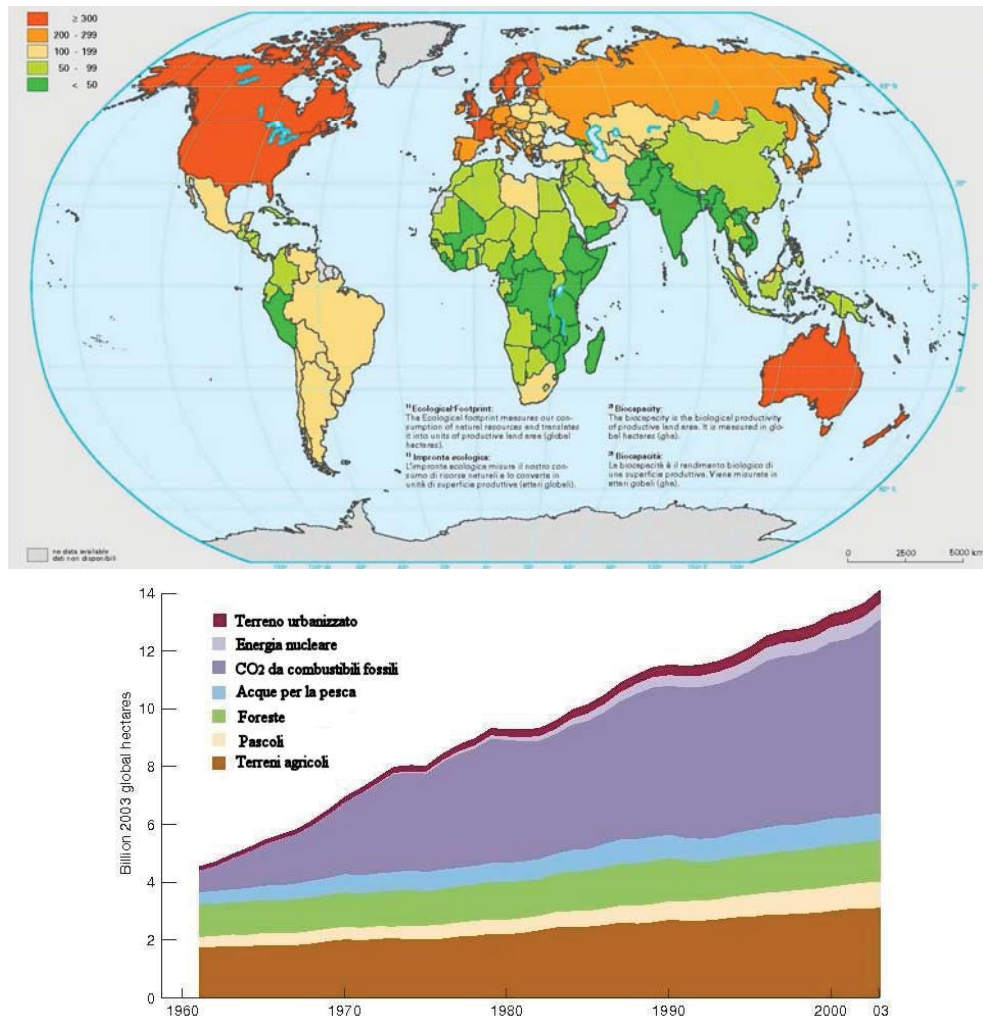



Figura 124: Impronta ecologia in ettari globali per nazione al 2002 e per componente 1961-2003 (Fonte: *in alto* **CH 2006;** *in basso* **WWF 2005).**

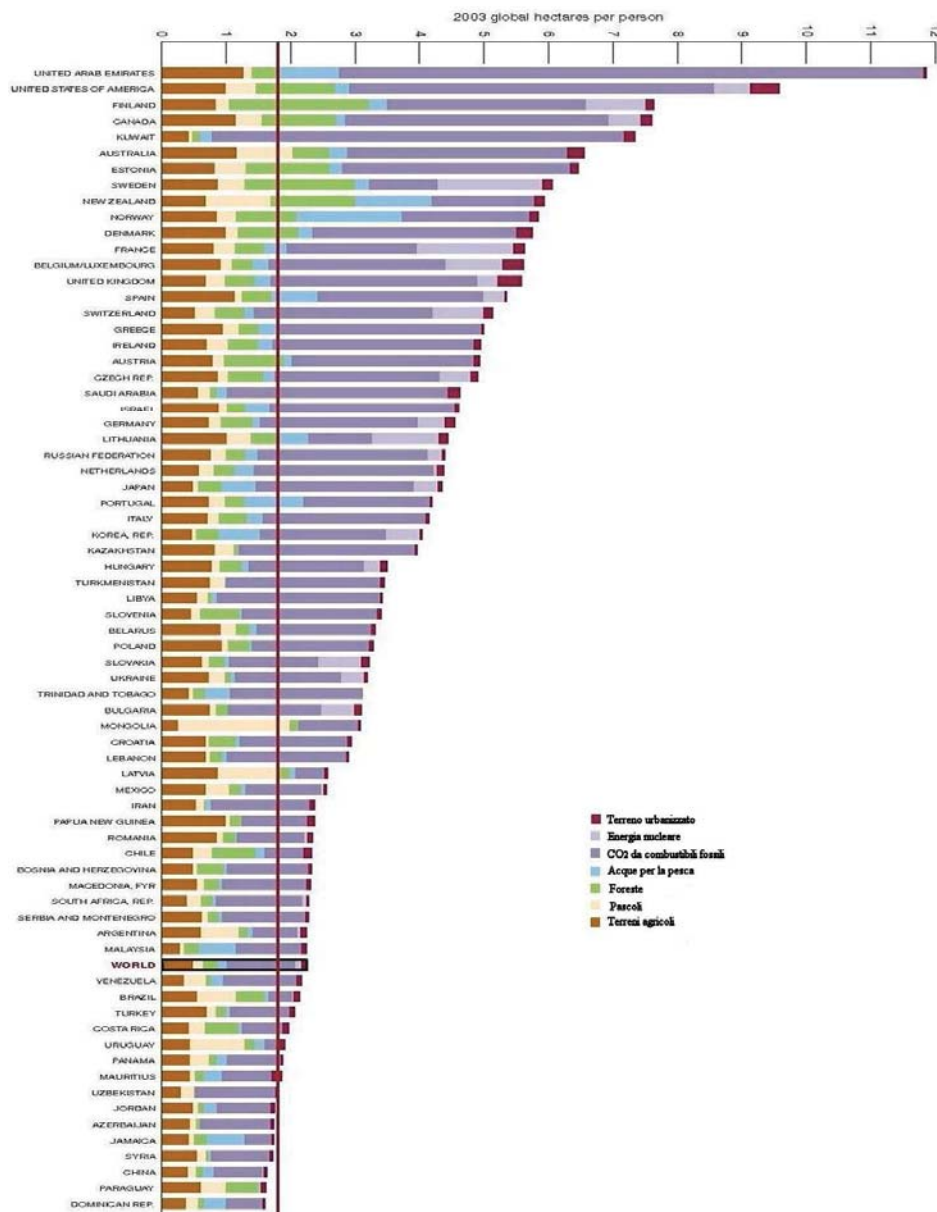



Figura 125: Impronta ecologica per nazioni al 2003 (Fonte: WWF 2005).

4.3. Etica scienza tecnica: per una teoria generale

L'individuazione dei confini disciplinari dell'urbanistica è innanzitutto un riconoscimento collettivo, che ha origine dalle visioni scientifiche e tecniche e dalla prassi operativa e che può e deve riflettersi necessariamente nel comune sentire. È proprio tale costruzione di un modello conoscitivo comune che influenza non marginalmente la qualità della pianificazione e della progettazione partecipata e che deve essere affrontato non solo in una formazione professionale di alto profilo, ma a tutti i livelli scolastici.

Dall'esame dei fondamenti, si è però potuto constatare l'esistenza di notevoli diversità, che potrebbero far dubitare dell'esistenza di un patrimonio condiviso, se non fosse invece possibile individuare un comune denominatore che ha mosso la disciplina e che, tutto sommato, si ritrova anche nella prassi delle pubbliche amministrazioni, allorché, ripetutamente e in diversi contesti politici e disciplinari, si è riconosciuta l'esigenza di una visione ampia, capace di comprendere le relazioni tra l'ambiente e le diverse parti dell'organizzazione sociale sul territorio. Tutto ciò si è manifestato indipendentemente che l'agire urbanistico (opere pubbliche, trasporti, piani urbanistici, valutazioni di impatto) fosse svolto nel *fatto* o nel *diritto*, da urbanisti o da esperti di altre discipline. Sono state formulate ipotesi, sono state svolte analisi territoriali, sono stati predisposti piani territoriali, sono state adottate leggi e norme, sono stati adeguati i piani di studio per la formazione professionale, tutti improntati ad accogliere l'ampliamento della dimensione operativa dell'urbanistica, analizzando gli impatti ambientali, sociali ed economici, e, altro aspetto non trascurabile, soprattutto dilatando l'area di interesse. I confini disciplinari non possono né potranno mai essere una cesura assoluta tra le discipline. Nella convinzione che non sia lecito trascurare l'esperienza e che sia necessario lavorare contemporaneamente sul piano scientifico, su quello teorico e su quello della prassi, occorre mantenere tre principi: il primo di importanza della prassi in quanto esperienza di laboratorio delle interazioni tra infrastrutture, strutture e ambiente, il secondo di continuità territoriale e ambientale senza cesure geopolitiche o amministrative, il terzo di interdisciplinarietà e di coerenza logica e concettuale tra le discipline che studiano il territorio e l'ambiente.

L'autonomia disciplinare, dunque, non è separatezza tra le discipline, ma libertà dagli interessi particolari, garantita collettivamente e individualmente dalla politica e dall'etica: l'autonomia rafforza e consolida l'impostazione scientifica e le formulazioni teoriche. L'autonomia scientifica interviene sullo scopo primario dell'urbanistica e lo sposta dall'essere strumentale alle pubbliche amministrazioni, e quindi allo Stato, a scienza capace di comprendere gli impatti ambientali e sociali, capace di fornire strumenti adeguati per mitigare e compensare gli effetti negativi, diretti e indiretti, capace anche di diffondere conoscenza.

L'urbanistica riguarda nell'insieme l'urbanesimo mondiale e l'antropizzazione, la riqualificazione e le trasformazioni urbane: la ricostruzione delle città rovinate dalla guerra come Spalato, Belgrado e Sarajevo o Beirut, due volte distrutta, come Gaza e Gerusalemme, come Israele e i Territori, frantumati e frammentati a macchia di leopardo nel conflitto. Le città del Sud America, dell'Africa e dell'Asia con le città indiane, dove si dorme si vive e si muore per strada, tra povertà, sviluppo accelerato e urbanesimo. Sono città soffocate da periferie, destinate a crescere sempre di più, e a circondarsi di degrado e di espansioni industriali, i cui impatti sono spesso lenti e silenziosi, a volte tremendi e catastrofici. Riguarda Manila con un paesaggio di svettanti grattacieli e un paesaggio nascosto di *slum* sepolti nell'immondizia; l'urbanistica non può ignorare l'indiana Bhopal, gemellata con l'italiana Seveso, con la statunitense Love Canal, con l'ucraina Chernobyl, con le italiane Marghera e Priolo e con tutte le altre località investite da crimini di imprese produttive. Riguarda Pechino, Shanghai, il nuovo urbanesimo cinese, che mischia città a emissione zero con la riproduzione di città storiche europee.

L'urbanistica riguarda non solo le realtà urbane, ma ciò che le circonda: le coste e le acque degli oceani e dei mari, l'uso delle acque dolci e l'agricoltura, i disboscamenti delle grandi e residue foreste. Questo, e ancora i conflitti sociali e ambientali che ne conseguono, perché non è chiaro quali debbano essere i limiti dell'urbanistica, nel momento in cui le megalopoli richiedono sempre più energia, nella costruzione, nell'alimentazione, nella gestione e nei consumi. Le tecnologie nel territorio si esplicano non solo sotto forma di strade, di porti, di dighe, di infrastrutture in genere per le comunicazioni, reti di approvvigionamento di energia, acqua e combustibili, reti di smaltimento dei rifiuti, filtri e depuratori, ma anche di apparati di regolazione e di controllo. Questa è la concretezza dei fatti urbani e territoriali, di questo si deve discutere, affrontando anche i contenuti e le implicazioni dei piani urbanistici, interrogandosi sulle implicazioni sociali e ambientali, programmando e regolandone l'attuazione.

La necessità della valutazione degli effetti territoriali e ambientali delle norme e dei piani deriva non da una sorta di buon senso, ma dall'essere disciplina scientifica, di cui si devono poter valutare teorie e strumenti, rispetto ai risultati dichiarati. In forza di simili principi si possono correttamente verificare sia la congruenza tra obiettivi politici di governo del territorio e dell'ambiente, sia gli strumenti legislativi, sia le azioni di pianificazione e il processo di implementazione e le opere. E poiché le leggi sono il prodotto composito di visioni scientifiche tecniche e politiche, non sarà certo secondario richiamare la riunificazione concettuale dei processi di pianificazione, di programmazione, di progettazione delle opere pubbliche; integrando le infrastrutture con gli spazi urbani. Lo scopo non sarà più costruire condizioni generali, ma *condizioni generali sostenibili* e nello stesso tempo adoperarsi

affinché l'urbanistica si adegui tempestivamente per rispondere alle trasformazioni ambientali, aiutati da tecnologie di processo efficienti.

Resta infine nella contrapposizione, perché di contrapposizione si tratta, tra teoria riduzionistica e teoria generale da valutare se sia realistico ampliare la disciplina includendo tutto ciò che riguarda l'uso del territorio e gli impatti ambientali, poiché si tratta in effetti di un orizzonte molto vasto, come risulta già nella seguente lista di domande, ancorché incomplete:

- La città rappresenta e ancora rappresenterà il luogo della politica? Fino a che punto si può convivere con il concetto di città, sede di una comunità locale definita da un progetto dinamico di identità, mentre migrazioni internazionali e globalizzazione stanno modificando radicalmente lo stesso concetto di cittadinanza?
- La città rappresenta e rappresenterà il vertice delle condizioni generali del territorio?
- Il territorio sarà considerato come ricchezza da sfruttare senza limiti o sarà riconosciuto socialmente come risorsa limitata, non rinnovabile, unica ed essenziale risorsa per la sopravvivenza delle città?
- Le città hanno tutte pari dignità: New York, Londra, Parigi, Berlino Mosca, Tokyo, Roma e Milano, o Città del Messico, Manila, Giacarta, Bombay, Madras, San Paolo, Shanghai, Taiwan e Pechino? Alcune sono la forma dello sviluppo storico del mondo occidentale, sempre più teso verso alti standard qualitativi, ma non esente da contraddizioni. Altre contrappongono drammaticamente *bidonville*, *favelas* e baracche senza di infrastrutture, coacervi di malattie e pregiudizi, mentre altre ancora presentano un'altra via dello sviluppo urbano, fatto di megalopoli con meno evidenza di baracche, ma con bassi standard igienici e ambientali[361].
- Come si valutano le città e i territori? Prevale il prezzo delle aree, il confronto con il "tipo" della città occidentale, lo stato di salute e di qualità della vita dei suoi abitanti? Quale modello prevarrà? Come sarà un pianeta urbano? Quale sorte avranno i villaggi? Tutto si fonderà in una mistura senza forma, senza governabilità?
- L'urbanizzazione deve seguire il modello di crescita continua delle città capitalistiche occidentali? È possibile formalizzare criteri in base ai quali pesare giudizi di valore sullo sviluppo urbano? È possibile governarlo, dirigerlo o vi sono altre possibilità di trasformazione degli insediamenti umani?

---

[361] Termini degli anni cinquanta: *Bidonville* per le abitazioni fatte di materiali di recupero in Marocco; *favelas* per quelle costruite su Morro da Favela, la collina di Rio de Janeiro.

- Il territorio è effettivamente composto da spazi eterogenei ma interrelati: l'entroterra delle città europee, il parco regionale delle metropoli o le piane agricole turche, le regioni del grande vuoto libico, le foreste amazzoniche, canadesi e neozelandesi, la steppa della Cina, le pianure australiane e le terre artiche? L'Africa sarà territorio comune o luogo dell'abbandono?
- L'avvenire delle città, che si apre con la prospettiva di raggiungere in due o tre decenni una popolazione mondiale di almeno 7÷8 miliardi di abitanti, concentrati per oltre il 50% nelle aree urbane, sarà fornita dalle innovazioni tecnologiche soprattutto legate alle comunicazioni, oppure dalla realizzazione dell'ipotesi del villaggio globale? Si troverà una soluzione alle contraddizioni tra nord e sud, tra centro e periferia, tra ambiente e capitalismo oppure quale altro tipo di governo urbano le reggerà per ridurre violenze e squilibri?
- La pianificazione delle singole città può essere un fatto autonomo, o deve trovare nella legislazione regole generali per una visione progettuali integrata per un uso sostenibile del territorio? E il piano regolatore in che misura deve tenere conto dei piani urbani di traffico veicolare, dei piani commerciali, dei piani di zona agricola e dell'assetto forestale, solo per citare con nomi italiani alcuni piani di settore? Le norme urbanistiche per ogni città potranno tendere a metodiche confrontabili?
- Come si potranno valutare gli effetti cumulativi di scelte parziali o locali, gestite giorno per giorno? La valutazione strategica di impatto ambientale che studia il prevedibile rapporto tra la pianificazione e ambiente, potrà essere concretamente strumento generale? Sarà utilizzata in aree vaste? Quali scenari saranno di riferimento per valutare opzioni e opportunità in termini di qualità ambientale, di organizzazione degli insediamenti e di uso del suolo?
- La pianificazione dovrà affrontare problemi di assetto del territorio agricolo, di parchi, boschi e foreste? Se così è, come dovrà agire? A che livello di governo si porrà? Che valore si darà alle foreste canadesi e amazzoniche? Saranno patrimonio di un popolo o di tutti i popoli? Quali politiche alimentari e quali politiche demografiche unificheranno i popoli della Terra? Quale acqua potabile sarà disponibile per tutti?

Per quanto si tratti di una lista non esaustiva, si ritiene che la sua semplificazione sia bilanciata dal suo essere riferito alla realtà e che sia in grado di aprire la discussione sulla pertinenza di questi temi all'urbanistica. Se per assurdo, tali temi non dovessero riguardare l'urbanistica, occorrerebbe quanto meno indicare con sicurezza quale debba essere allora la disciplina che se ne occuperà e attraverso quali attività politiche.

Se per ora l'urbanistica non offre risposte generali alla questione ambientale e territoriale, per quanto ricca di proposte particolari e settoriali, questo dipende dalla volontà di isolare il singolo episodio dal contesto, addossando alle procedure di controllo, come le valutazioni ambientali, quelle aspettative che nella pianificazione non hanno trovato risposte. Se negli interessi legati alle attività professionali non si riscontrano diffusi sostegni all'autonomia scientifica, né frequenti richiami alla necessità di una visione generale per individuare le relazioni ambientali con le diverse componenti dell'antropizzazione globale, questo però non costituisce l'unico orizzonte di riferimento. Un orizzonte più vasto comprende l'Organizzazione delle Nazioni Unite, i suoi dipartimenti o agenzie, quali UNEP UN Environmental Protection, UN-Habitat, comprende le agenzia come NASA *National Aeronautics and Space Administration* e ESA *European Space Agency*, comprende l'Unione Europea, per quanto ancora senza un preciso ruolo governativo e il governo federale statunitense, a cui aggiungere l'azione di studio di molti altri governi. Nei loro documenti, meno vincolati al particolare, si promuovono e si raccomandano visioni generali di governo del territorio.

Per tutti questi motivi si può concludere che con la definizione dei termini attuali della questione urbana e della questione ambientale si è ampliato il campo conoscitivo e operativo dell'urbanistica e che dalla possibilità di studiare e interpretare gli effetti di singole trasformazioni e gli effetti cumulativi di un insieme di trasformazioni, si è posto in evidenza la possibilità di studiare l'efficacia dell'urbanistica. Allora, se quanto sopra argomentato rafforza l'ipotesi di responsabilità dell'urbanistica, le domande risultano pertinenti e, dunque, manifestano l'esigenza di mettere a punto sia una teoria generale, sia strumenti conoscitivi e operativi, dotati di strumenti qualitativi e quantitativi comuni, capaci di costruire con informazioni significative, capaci di rendere confrontabili le esperienze.

4.3.1. Autonomia della scienza e servizi professionali

Il tema della politica comporta quasi spontaneamente una domanda sui confini tra urbanistica e politica. Ammesso che i confini esistano, e devono esistere, ci si chiede dove possano essere collocati. Come si è visto nella ricerca dei fondamenti, la mancanza di distinzione tra urbanistica e politica potrebbe generare equivoci sull'orientamento politico dell'urbanista, quasi che debba essere per forza progressista, spinto a risolvere contraddizioni sociali, insensibile ai processi di valorizzazione delle risorse immobiliari.

Ogni storico segue la propria "visione del mondo" nell'esporre i fatti urbani e, più o meno implicitamente, orienta l'uditore: città ideali, comunità utopistiche, riforme legislative, piani igienici e sanitari, quartieri di edilizia sociale, dotazione di

servizi sociali, riqualificazione di interi quartieri sono esposti in modo da poter sostenere ipotesi contrastanti che di volta in volta premiano o penalizzano il socialismo utopista, il moralismo cattolico, il capitalismo borghese, l'impegno sociale. Affrontata la questione del primato tra politica e morale, già vista a proposito della discussione tra Benevolo, Aymonino, Rossi e Samonà, resta da chiarire un secondo aspetto per evitare di confondere l'impegno politico dell'urbanista con un'adesione ad un partito oppure con l'assunzione impropria di responsabilità e di ruoli. I criteri che sottostanno ai diversi giudizi sono il fulcro del ragionamento, perché proprio in essi si possono cogliere le motivazioni, spesso intrecciate con la professione. Per quanto nel passato gli scenari d'azione fossero più ristretti, nelle storie si sono scelti alcuni momenti eccezionali della pianificazione, oscurando o velando il ruolo delle pubbliche amministrazioni: per esempio, dal punto di vista della disciplina non è tanto importante attribuire a Napoleone III o a Haussmann il disegno della Parigi ottocentesca, quanto comprendere la rilevanza della connessione tra politica e pubblica amministrazione: gli urbanisti reali non furono gli utopisti o i professionisti, ma gli amministratori delle città, cioè la pubblica amministrazione come braccio esecutivo dello Stato.

Gli urbanisti in primo luogo sono per definizione *professionisti*, coinvolti strettamente nella prassi della pubblica amministrazione, tanto che solo marginalmente possono sviluppare una visione scientifica e teorica. In secondo luogo l'attività professionale risponde al mandato ricevuto dai committenti (privati o pubbliche amministrazioni), che è forzatamente un mandato imperativo, in quanto espresso dal rapporto *cliente-fornitore* e regolato dalla deontologia professionale.

Ciononostante, si avverte il persistere di un equivoco, alimentato dagli stessi urbanisti, che mette in secondo piano le responsabilità dei committenti e in primo piano le proprie capacità (dunque, *responsabilità*) professionali. In questo modo la soluzione dei problemi urbani, di riflesso, è spostata sulle potenzialità tecniche dell'urbanistica. In questo senso spetta all'urbanista incaricato trovare il modo di salvare la città dai mali dell'urbanesimo, dell'industrializzazione, della speculazione fondiaria o del traffico. Buona parte della storia dell'architettura e della storia dell'urbanistica partecipa all'equivoco facendo prevalere la lettura della personalità e sottovalutando il ruolo delle amministrazioni (o meglio degli amministratori) nel fissare gli obiettivi dei piani, nel comporre gli interessi generali e particolari, nel raccordare teoria e prassi.

La fiducia accordata al tecnico, agli uffici del piano è un mandato imperativo e questi sono i termini corretti per porre la questione del ruolo dell'urbanistica.

La predisposizione di strumenti operativi per intervenire sull'espansione urbana, sul patrimonio edilizio ed ambientale, sull'offerta di edilizia residenziale o produttiva, sulle aree pubbliche o sulle infrastrutture, scaturisce solo dall'attribuzione di poteri e competenze attraverso leggi e norme degli Stati. Ogni pubblica ammini-

strazione, autonoma nella propria potestà, governa le trasformazioni territoriali nelle loro singolarità, così come controlla l'ambito professionale, ma è proprio questa pluralità di interessi particolari ad impedire che controlli e regole possano essere efficaci, salvo in casi particolari, dove si è potuto costituire un potere legittimo di regolazione e di coordinamento.

Un simile contesto culturale e politico è stato tuttavia messo in discussione dai fatti, non più trascurabili, dell'ecologia. La consapevolezza dei limiti delle risorse naturali e della delicatezza del sistema aria-acqua-suolo ha stimolato altri studi sugli effetti indotti dagli insediamenti e dalle attività umane, scoprendo che nel loro insieme trascendono interessi e responsabilità locali o, a maggior ragione, individuali. Le considerazioni sugli impatti ambientali, sui cambiamenti ambientali e sul fabbisogno energetico, che hanno portato a proporre e ad adottare criteri di valutazione più complessi, interdisciplinari e di area vasta, dovrebbe portare ad analisi complessive sulle città e sull'esplosione dell'urbanesimo mondiale per mettere in "crisi" l'oggetto d'interesse convenzionale, *la città* per quanto megalopoli mondiale, indirizzando l'attenzione sul *territorio necessario alle città*, all'impronta ecologica delle megalopoli. Nell'urbanesimo si manifestano le contraddizioni dello sviluppo, tra grattacieli, distretti degli affari, commercio voluttuario e baracche, dove la povertà sociale sembra endemica; l'emarginazione, la costruzione di ghetti, i flussi migratori enormi sono una parte degli effetti cumulativi indotti. La questione non è solo urbana, investe il sociale e l'ambientale, sopraffatta da interessi finanziari ed economici, i cui difensori sono armamenti e guerre.

Se la *polis* greca non può essere più un modello, spetta alla politica elaborare quella sensibilità e quei temi nell'attualità, riprendendo quelle argomentazioni di Hannah Arendt, che per l'appunto collegavano la libertà con lo spazio fisico della *polis*, suscitando il bisogno di nuove riflessioni proprio sulla città fisica, sul valore e sulla fruizione dello fatto urbano:

> «L'idea che la politica abbia inevitabilmente a che fare con la libertà si è conservata, dopo la sua nascita nella *polis* greca, nei millenni; e ciò è tanto più singolare e confortante quanto più in pratica non esiste alcun concetto del pensiero e dell'esperienza occidentale che si sia tanto trasformato, e anche tanto arricchito, nell'arco di tale periodo. Essere liberi in origine non significava altro che poter circolare a proprio piacimento; ma ciò implicava più di quanto noi oggi intendiamo per libertà di movimento.(…)
> Questa città che offre ai mortali e alle loro effimere gesta e parole un luogo imperituro, è la polis, ed essa è politica e tanto diversa da altri insediamenti (che infatti i greci chiamavano con un'altra parola) poiché di fatto è edificata solo intorno allo spazio pubblico, la piazza del mercato, dove gli uomini liberi e uguali possono incontrarsi in ogni momento.»[362]

[362] Arendt 2001 (1955-1975), p. 34 e p. 35.

Il collegamento di Arendt tra libertà e spazio della *polis* non è certo da intendersi in senso letterale, ma deve essere riferito all'accesso alla politica: gli squilibri sociali, i ghetti, le zone degradate urbane sono fatti fisici, negano o deformano quell'accesso; le pari opportunità sociali sul territorio, la libertà di movimento, la distribuzione di servizi sociali, la scuola pubblica, potente strumento della mobilità sociale, lo aprono. Nell'indagare il significato della politica e dell'agire politico, dell'eguaglianza degli esseri umani e del diritto alla casa, al lavoro, alla salute, alla mobilità s'intuisce la necessità di un nuovo percorso concettuale, di nuovi strumenti logici per definire l'urbanistica: pianificare per agire, pianificare per costruire territori sociali significa non solo superare il riduzionismo, ma uscire dall'ottica dell'urbanistica come servizio professionale tecnico prestato alla pubblica amministrazione.

Nell'interpretazione moderna della democrazia il pari diritto all'attività politica appartiene a tutti, senza più distinzioni di classe, ceto e sesso, assieme alla libertà di parola e a quella di movimento nel territorio e nella società: la politica è agire collettivo per portare a termine progetti condivisi. Con il passare dei secoli, la *polis* greca è sparita, sostituita da sistemi urbani mondiali, concentrati di potere, di ricchezza e di popolazione, fulcri di un'organizzazione sempre meno nazionale e sempre più mondiale. Il legame tra organizzazione territoriale e democrazia si palesa: le reti di città, non più una *polis* isolata, sono al centro della politica e tutto questo è pertinente all'urbanistica. Poiché le città, le metropoli e le megalopoli sono ormai reti di attività e di insediamenti, l'ambiente a cui si riferiscono per l'energia o per lo smaltimento dei rifiuti, non è più uno spazio racchiuso e circostante, ma è lo spazio del pianeta. I discorsi sulla politica, sull'urbanistica e sulla città assumono una dimensione affatto nuova.

I principi di quelle elaborazioni filosofiche possono ancora dare validi contributi, anche se chiaramente la polis non esiste più nel senso fisico dei greci e se il significato che assume l'assemblea dei cittadini ha superato la cerchia dei «*pochi*» assolutamente liberi fino a comprendere «*tutti*» gli esseri umani. Ecco perché si ritiene urgente che crescita demografica e urbanesimo si incontrino necessariamente con la democrazia e con le tecnologie. L'agorà, luogo centrale della politica, trascende la piazza del mercato e si articola nei molti luoghi della politica.

L'analisi delle funzioni dello Stato appartiene a questo percorso: il riferimento diretto riguarda in particolare gli Stati di diritto democratici (gli Stati pluriclasse) a partire dagli studi francesi del Settecento e dalla loro applicazione nelle costituzioni degli Stati Uniti e della Francia. Dai principi generali costituzionali derivati da quei modelli discendono apparati giuridici ordinatori dei rapporti sociali. In quest'ottica l'interesse verso la tecnica urbanistica, con cui le pubbliche amministrazioni controllavano e controllano azioni di lunga durata, è secondaria rispetto

alla definizione degli obiettivi che l'urbanistica deve assumere per rispondere ai quei principi costituzionali. Da questo punto di vista, entrando nel vivo dell'urbanistica occorre comprendere ed aggiornare gli ambiti d'azione dello Stato, i ruoli delle pubbliche amministrazioni e quelli dei pubblici poteri, le garanzie a difesa della proprietà privata e i limiti nell'esercizio di quei diritti. Per aprire nuovi orizzonti, per concretare i diritti umani, per ridurre gli squilibri sociali, per mitigare e per compensare gli impatti con l'ambiente e, in fin dei conti, per proseguire nell'impervia strada della democrazia occorre mettere in discussione continuamente il ruolo dell'organizzazione territoriale nell'emancipazione sociale, individuare e aggiornare le azioni possibili, misurarsi con i flussi migratori e la convivenza delle etnie, estendere l'appartenenza e l'educazione alla cittadinanza. Si tratta di temi che toccano sia la *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, adottata nell'ormai lontano 1948 dall'assemblea dell'ONU, sia le singole costituzioni nazionali per tutto quanto riguarda i principi di libertà e di pari opportunità, sia la Costituzione Europea, che, per quanto possa essere lungo e travagliato il suo percorso, si fonda su un trattato senza guerra.

Per stimolare il processo di accessibilità alla politica nella città moderna, non più polis antica ma metropoli, occorre intervenire politicamente fisicamente sulla società. Politicamente occorre semplificare percorsi e accessi attraverso l'educazione e la formazione; occorre integrare partecipazione e trasparenza, politica ed etica. Fisicamente occorre intervenire sulle città, sull'urbanizzazione affinché servizi e spazi pubblici siano estensione della vita individuale nel collettivo, non annichilimento della vita individuale nel collettivo, occorre ridurre progressivamente gli squilibri territoriali, la contrapposizione tra nord e sud, occorre eliminare divisioni e ghetti.

L'urbanistica in quanto mera tecnica della pubblica amministrazione anche negli Stati di diritto democratici non pare in grado di comprendere e governare compiutamente le trasformazioni del territorio. Da una parte sta la gestione della cosa pubblica, che attiva processi di partecipazione, richiedendo tavoli di concertazione o contrattazione, composti da soggetti con pari dignità, comprendenti gli interessi economici e finanziari e le minoranze di coloro che non hanno rappresentati forti richiede capacità d'azione e indipendenza, parità tra gli attori condivisione etica. Dall'altra parte sta la conoscenza, alla disponibilità di dati e informazioni deve corrispondere la possibilità di costruire modelli conoscitivi adeguati, senza la quale non sono possibili indipendenza e autonomia, emancipazione e riflessione critica. L'indagine sulla complessità dei rapporti tra ambiente, territorio e insediamenti si sposta; all'urbanistica si attribuiscono di conseguenza altri compiti, che sovrastano la mera edificabilità del territorio e che impongono di affrontare le trasformazioni della città e del territorio in maniera integrata alla qualità sociale e ambientale. All'indagine sui rapporti tra formazione dello spazio e dell'ambiente urbano e or-

ganizzazione sociale e all'analisi degli squilibri sociali presenti nell'organizzazione territoriale, corrisponde nella pianificazione la capacità di prevedere e controllare gli effetti indotti al fine di permettere alla politica azioni riequilibrio, non per la paura di conflitti, ma per la giustizia sociale.

Le argomentazioni su scienza, tecnica e politica nell'urbanistica richiamano di continuo, quindi, alla politica e all'esercizio della democrazia. Nei movimenti di lotta sociale presenti negli anni Settanta del Novecento si riteneva che la società nel suo complesso dovesse intervenire nelle trasformazioni territoriali. Le riflessioni su quanto accadde in quegli anni rimarcano l'impossibilità di forme assembleari continue (democrazia diretta) e le ingenuità e ambiguità per cui i confini tra responsabilità professionali, etica, funzione degli eletti e funzioni dello Stato erano incerti. Tutto questo portava nello specifico del potere locale e dell'urbanistica locale a sostenerne un primato *contro* i poteri di uno Stato centralista e nemico, riproponendo impropriamente il *paradigma bipolare* "partiti al governo centrale" contro "autonomie locali" oppure "gruppi di interesse" contro "cittadini". Simili ambiguità facevano dimenticare gli aspetti sostanziali degli Stati di diritto democratici e l'esercizio della democrazia contro le violazione degli istituti del mandato politico e della rappresentanza. Una simile diffidenza verso lo Stato e verso l'esercizio della democrazia compariva per altre motivazioni negli urbanisti, influenzando i processi di consolidamento disciplinare e professionale, per esempio quando affermavano la *superiorità* della consulenza (la professione) sulle funzioni istituzionali dello Stato e dei poteri locali, nascondendo le contraddizioni profonde derivate dal ruolo subalterno *per definizione* del consulente (l'urbanista) rispetto al committente (il pubblico amministratore). Allo stesso modo si poneva nelle storie dell'urbanistica troppo spesso una separazione tra piano e attuazione, elogiando il primo e mettendo in ombra il secondo, cioè mettendo in ombra proprio quegli aspetti operativi e gestionale del fare urbanistica, che quotidianamente le amministrazioni esercitavano (ed esercitano) e che costruiscono l'occasione per fare il piano.

Rafforzare teoreticamente l'urbanistica significa conoscere quel processo e studiarne le possibilità di controllo: questo d'altronde era un possibile e forte significato di «*amministrare l'urbanistica*». Valutare l'urbanistica significava (e significa) valutare il processo "*pianificazione-attuazione-gestione*" nella sua interezza e complessità, significa quindi possedere anche la capacità di spiegazione e controllo degli effetti indotti, e quindi anche la capacità di entrare nel merito delle questioni sociali e ambientali ben consci che queste dipendono largamente dalle caratteristiche politiche degli Stati. Proprio per la contiguità con il mondo sociale occorre che il processo "*pianificazione-programmazione-attuazione-gestione*" sia unitario, cioè sia condotto attraverso un'effettiva autonomia disciplinare: come non può esistere una valutazione oggettiva all'interno del processo, così, reciprocamente, il con-

trollo del processo può avvenire solo attraverso una visione esterna capace di un'interpretazione autonoma delle trasformazioni e degli effetti indotti.

La risposta alla domanda sui confini tra urbanistica e politica passa attraverso l'etica, per quanto possa sembrare discrezionale: si trova nel riconoscimento delle reciproche autonomie, nella sensibilità alle questioni ambientali e ai ruoli che scienza urbanistica e politica possono giocare pienamente per l'emancipazione sociale attraverso anche il rafforzamento della funzione istituzionale della scuola (un termine unico per i diversi ordini scolastici comprensivo dell'università). Per governare il saper fare tecnico e tecnologico occorre imparare a svolgere una continua riflessione sul proprio agire, operando contemporaneamente sul piano teorico e sul piano politico, evidenziando nuovi valori. Il richiamo a nuovi valori ambientali e sociali diviene necessario nel momento in cui il suadente richiamo alle "leggi" del mercato ha fatto confondere la capacità imprenditoriale con i giuochi finanziari, il consumo delle risorse con lo sviluppo, il valore del denaro con la qualità della vita. La ricerca di valori deve essere condivisa, interdisciplinare, ma soprattutto deve avere una base nella conoscenza scientifica e tecnica, poiché possedere il linguaggio tecnico scientifico significa essere in grado di discutere le trasformazioni ambientali, territoriali e sociali indotte con l'urbanistica. Nella ricerca scientifica e filosofica, sempre più inseparabili, le pulsioni per comprendere il mondo hanno portato anche ad un richiamo forte verso l'etica, l'emancipazione e la riflessione critica, con una netta distinzione tra etica e morale. Se nel passato le catastrofi furono alla base dell'apprendimento, un apprendimento costruito sugli errori, ora la disponibilità di tecnologie potenti diviene l'occasione per costruire conoscenze e nuovi modelli conoscitivi, utili a prevenire errori e danni. Se nel passato non sempre la politica fu, come voleva la polis, libertà di parola, democrazia, trasparenza, responsabilità e partecipazione, ora è quanto mai urgente non attendere catastrofi ambientali, poiché la scienza e la tecnologia ci permettono di interpretare anomalie climatiche, stati di inquinamento, danni alla salute; occorre che l'esercizio della democrazia e la politica attuino un'urbanistica capace di prevenire, non rispondere, alle domande che il futuro sta ponendo.

L'importanza del percorso dai fondamenti alle impostazioni teoriche consiste nello sviluppare i significati che già nel passato si stavano delineando, per comprenderne appieno il valore e il contributo che ancora possono dare. L'autonomia scientifica dell'urbanistica, garantita dalla politica, dovrà trovare come usare al meglio risorse e tecnologie per redistribuire le risorse, quindi per eliminare sprechi e ingiustizie e sviluppare legami tra le generazioni; occorrerà potenziare i luoghi della formazione e della ricerca per promuovere una cultura politecnica e per aprire allo spazio politico. L'etica rinvia quindi al sapere, alla combinazione tra sapere tecnico e sapere politico, alla consapevolezza che significati e valori non costitui-

scono un dato di riferimento oggettivo e costante, ma sono contingenti, immersi nell'emancipazione sociale.

4.3.2. Per una visione scientifica nell'urbanistica

Per sviluppare all'interno di una concezione scientifica possibili teorie dell'urbanistica occorre ritornare ai fondamenti composti sia dagli aspetti logici della disciplina, sia dall'osservazione della natura. Occorre, attraverso le definizioni correnti, rivedere i termini *scienza*, *tecnica*, *arte* per valutarne contestualmente significati e conseguenze operative. Il termine "scienza" dovrebbe riguardare un certo modo di organizzare la conoscenza affinché possa essere condivisa e sottoposta a verifiche; il termine "tecnica" contiene un significato implicito che rinvia l'ambito dell'urbanistica alle pubbliche amministrazioni perché delegate alla produzione del territorio come processo e come prodotto (l'urbanistica, dunque, come tecnica di gestione di azioni di lunga durata); il termine "arte", infine, molto esplicitamente rimanda ai cittadini, ma solo come fruitori di spazi pubblici; nel richiamo all'estetica dello spazio pubblico, si allontana l'attenzione dall'abitare e dal benessere dei cittadini, e lo si focalizza sulle emozioni che una città suscita nel visitatore, così spesso male interpretate come "bellezza".

L'*urbanistica come scienza* richiede in un processo interattivo e integrato sia la definizione degli elementi territoriali significativi, sia la loro osservazione e la comprensione delle loro trasformazioni, con lo studio delle relazioni interne tra le parti del sistema territoriale e delle relazioni esterne con l'ambiente. Non si tratta di un opzione conoscitiva, ma di una necessità operativa per supportare i processi decisionali. I dati e le informazioni devono permettere di interpretare le trasformazioni territoriali per quanto riguarda sia le relazioni interne, cioè tra le parti del sistema territoriale, sia per le relazioni esterne, o impatti, con l'ambiente. La costruzione delle città e dell'organizzazione territoriale induce interazioni complesse, di non immediata comprensione. Il punto di vista scientifico deve riunire la capacità dell'investigazione all'indipendenza. È scienziato indipendente, che indaga su più fronti e con diversi mezzi operativi, legati da ipotesi e teorie, in ogni momento sottoposte a verifiche. Non esistono altri metodi o criteri per certificare l'autonomia e la libertà scientifica dell'urbanistica, se non la dichiarazione dell'utilità della disciplina per emancipare la popolazione nella sua interezza e per affrontare ogni tema. Si deve mettere in discussione criticamente ogni risultato e ogni scoperta: la dimensione scientifica richiede come prerequisito la dimensione etica per bilanciare esigenze individuali e collettive, ma anche esige progetti di ricerca, risorse e laboratori. La politica dovrà essere il garante della scienza urbanistica, dovrà battersi

per mantenere l'autonomia dall'economia e dalle tecnologie, per rendere possibile l'uso di tecnologie appropriate per la sostenibilità.

La scienza richiede la capacità di organizzare le conoscenze, di compiere esperimenti e misure per sottoporre di continuo ciò che si sa al vaglio della critica. L'osservazione richiama la descrizione delle condizioni al contorno e richiede capacità di misurare effetti diretti e indiretti. L'urbanistica come scienza si confronta con l'ecologia, osserva i risultati dei piani e degli impatti indotti sulla natura e sulla società dalla loro attuazione, stabilisce le relazioni fra trasformazioni del territorio (*produzione di territorio antropico*) e ambiente; osserva e discute l'uso delle risorse naturali, i livelli di consumo, di rigenerazione o di distruzione; considera gli aspetti economici e giuridici di beni pubblici limitati, delicati, degradabili, non rinnovabili, quali il territorio e l'ambiente e, nello stesso tempo, valuta come conservarli e trasformarli per utilizzarli al meglio. Osserva gli effetti della distribuzione delle risorse nell'organizzazione delle attività umane sul territorio, comprendendo i temi sociali del pluralismo, dell'eguaglianza, della solidarietà e della partecipazione. L'urbanistica come scienza deve sottoporre qualsiasi sua affermazione a verifica, ogni esperimento deve essere riproducibile e portare a risultati conformi: tutto questo richiede sistemi di descrizione, di controllo e di valutazione delle trasformazioni ambientali e sociali, capaci di descrivere in continuo le mutazioni, perché proprio dalla scienza si svilupperanno le tecnologie di processo e le tecnologie di prodotto appropriate e idonee alla sostenibilità, su cui sarà possibile eseguire controlli di qualità dei processi e dei prodotti, controlli indipendenti e omogenei.

Attraverso la comprensione dei fondamenti dell'urbanistica è possibile cogliere significati, limiti e potenzialità delle definizioni, dei termini usati, di quanto esplicitato e di quanto omesso. Attraverso la scienza prendono forma mappe mentali complesse grazie alle quali diviene possibile cogliere i legami tra identità sociali e città, riflettere criticamente sugli impatti sociali e ambientali. La teoria acquista una dimensione più generale, non si limita all'enunciazione, non appartiene più solo al dominio giuridico amministrativo. La produzione di territorio (città, infrastrutture, colture, aree protette) diviene l'ampio significato di polis: *tutto è polis*. Se da una parte la popolazione mondiale è urbana, poiché l'impronta ecologica delle città si estende su tutto il pianeta, dall'altra parte la polis fa riferimento obbligatoriamente a principi costituzionali, a leggi e norme che guidano i rapporti delle organizzazioni sociali.

L'*urbanistica come tecnica* nasce all'interno delle organizzazioni ordinamentali e delle pubbliche amministrazioni come strumento necessario per governare attività e opere che richiedono tempi lunghi. La tecnica è disciplinata da leggi, regolamenti e norme preparate per rafforzare l'azione delle pubbliche amministrazioni in ogni tempo e in ogni paese, anche se ovviamente con risultati istituzionali e giuridici specifici. L'origine è antica e le prime tracce si ritrovano nelle organizzazione or-

dinamentali, documentate dai reperti delle prime città dell'antico oriente, dove nella struttura urbana si riconosce una volontà di distribuzione delle funzioni urbane e nelle tavolette d'argilla la capacità di rappresentare i territori. Negli ordinamenti democratici la tecnica urbanistica è articolata secondo competenze nei diversi livelli di governo, senza precise gerarchie, con un gravoso compito di coordinamento negli aspetti strategici e operativi, lasciando maggior autonomia nelle tattiche. Il controllo politico appare elemento di grande rilevanza nello sforzo di far convergere le diverse esigenze delle amministrazioni, delle imprese e dei cittadini. Negli Stati di diritto democratici, la popolazione elegge direttamente i propri rappresentanti politici negli enti locali. Gli eletti indirizzano le attività delle pubbliche amministrazioni, operando all'interno di deleghe specifiche. Le elezioni dovrebbero avvenire sulla base di un programma elettorale maturato nel rispetto di accordi nazionali e a fine mandato essi dovrebbero essere in grado di presentare gli esiti delle proprie azioni per permetterne ogni tipo di verifica. Nell'accogliere i significati profondi di questa visione si intuisce che il controllo dello stato dell'organizzazione del territorio non è opzione facoltativa, ma un obbligo rispetto ai principi di trasparenza e partecipazione. Senza sistemi informativi geografici pubblici d'analisi e di controllo dello stato di fatto, confrontabile con situazioni passate e con previsioni di pianificazione, mancherebbe ogni riferimento per una valutazione dell'adempimento dei mandati istituzionali.

Tutti questi aspetti sono necessari, ma non sufficienti ad elevare la tecnica urbanistica al di sopra di un'attività amministrativa; anzi giustificano e rafforzano la presunzione che l'urbanistica appartenga al diritto amministrativo e che in esso debba restare confinata. La pubblica amministrazione in sé e per sé nell'inventare, ammodernare e utilizzare la tecnica urbanistica adempie alle finalità per cui è stata costituita: eseguire e gestire azioni di lunga durata. Essa è braccio operativo dello Stato, estranea a problemi d'equità o di giustizia, aspetti di cui dovrebbe farsi carico la politica. Vi possono essere particolari forme dello Stato, senza per questo negare l'utilità della tecnica urbanistica per affrontare necessità locali di trasformazione dell'uso del territorio, ma nelle trasformazioni attuali degli Stati di diritto cambia totalmente il significato della pubblica amministrazione.

Nel modello giuridico tradizionale si riconosceva l'esistenza di un *paradigma bipolare*, in quanto in esso

> "lo Stato e il diritto pubblico sono dominati dal conflitto Stato-cittadino, due poli irriducibili e in contrasto tra di loro. (…) Secondo il modello tradizionale, i due poli, quello pubblico e quello privato, non sono irriducibili solo perché in conflitto, bensì anche perché retti da regole diverse.»[363]

[363] Cassese 2002, p. 75.

Il paradigma bipolare è sostanzialmente ancora presente dove è assente o dove è debole la democrazia. Dove invece si cerca di sostanziare la democrazia e di rafforzare la centralità dei cittadini nell'indirizzare le politiche di governo, quel paradigma bipolare perde la sua consistenza originaria tanto da vedere profonde trasformazioni negli stessi poteri e nelle funzioni degli Stati e delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di cambiamenti che avvengono sotto una duplice pressione politica e giuridica: da una parte, lo Stato nelle sue articolazioni diviene espressione concreta dei cittadini adottando principi di trasparenza, di sussidiarietà e di partecipazione; dall'altra parte, il diritto pubblico tende verso il diritto privato, sempre più riconoscendo un significato diverso ai rapporti tra Stato e cittadino. L'adeguamento del modello giuridico non avviene solo alla ricerca di garanzie, ma per trovare soluzioni adeguate ai conflitti ancora presenti e quindi sostanziando i principi di eguaglianza, di libertà e solidarietà affermati politicamente in azioni legislative, giudiziarie e operative.

Il mercato da solo non è in grado di sostituire la politica. Anche se la libera circolazione di merci e di servizi può favorire la circolazione di idee, solo la politica se dotata di commisurati poteri, teoreticamente forte ma con precisi limiti, può assicurare nuovi accordi e nuove progettualità. Gli apparati produttivi e finanziari, che hanno comportamenti forti e aggressivi rafforzati da dimensioni paragonabili a quelle di uno Stato, trovano nel cosiddetto mercato sia la possibilità di utilizzare al massimo il loro potere, sia la possibilità di stabilire non solo i rapporti sociali e il consolidarsi di squilibri territoriali, ma anche i criteri d'uso o di sfruttamento delle risorse ambientali. Proprio quest'enorme potenza è capace di alterare radicalmente i rapporti tra mercato e politica influendo su società e individui: il ritiro degli Stati e il rafforzamento dei poteri economici e finanziari deforma la visione del mondo e conseguentemente l'agire politico. Questo si dimostra con evidenza nel caso delle risorse naturali, in quanto nel mercato il loro "costo" si costruisce solo in termini di "costo del lavoro" per renderle disponibili. Solo se il loro consumo divenisse *sfruttamento* fino all'*esaurimento* si potrebbe modificarne il "valore-prezzo". Una diversa visione del mondo implica puntare ad un nuovo rafforzamento della politica nei rapporti tra gli Stati e tra lo Stato e i cittadini, capace di far condividere i valori delle risorse ambientali e sociali costruiti attraverso nuovi percorsi culturali, tali da non rendere irreversibile od esclusivo il consumo delle risorse naturali. In questo secondo caso il costo delle risorse naturali dovrebbe comprendere la loro rigenerazione o quanto meno un uso perequato nel presente e per il futuro e il loro costo comprenderebbe la mitigazione e la compensazione del loro uso.

L'azione urbanistica, se limitata nel suo essere mero strumento di una pubblica amministrazione portatrice di scelte politiche, non è in grado di riflettere su sé stessa, è privata di responsabilità; se lascia pertanto alla prassi la scelta e in forza dell'essere autoreferente, definisce i propri limiti di autonomia e di competenza

senza consapevolezze etiche. L'appartenenza ad un sistema finanziario o ad un sistema politicamente etico diviene pura casualità. Con la politica occorre porre in discussione tutto questo per poter elaborare positivamente i concetti di rappresentanza e di interesse generale rispetto alla discrezionalità e alle pressioni dei gruppi di potere. L'eletto, se vuole mantenere la figura di rappresentatività della democrazia e mantenersi in contatto con gli elettori, dovrebbe agire nel rispetto del mandato politico, ma come scriveva Norberto Bobbio a proposito della "rivincita degli interessi" nella democrazia:

> «Da questa prima trasformazione (prima nel senso che riguarda la distribuzione del potere) è derivata la seconda, relativa alla rappresentanza. La democrazia moderna, nata come democrazia rappresentativa, in contrapposizione alla democrazia degli antichi, avrebbe dovuto essere caratterizzata dalla rappresentanza politica, cioè da una forma di rappresentanza in cui il rappresentante essendo chiamato a perseguire gli interessi della nazione non può essere soggetto a un mandato vincolato. Il principio su cui si fonda il mandato politico è l'esatta antitesi di quello su cui si fonda la rappresentanza degli interessi, in cui il rappresentante, dovendo perseguire gli interessi particolari del rappresentato, è soggetto a un mandato vincolato (…).»[364] «Mai norma costituzionale è stata più violata del divieto di mandato imperativo. Mai principio è stato più disatteso di quello della rappresentanza politica.»[365]

Bobbio colloca questo paragrafo all'interno delle promesse non mantenute della democrazia che sono riconducibili, oltre a questa, alla democrazia pluralistica e non monistica (la *sovranità popolare*), alla persistenza delle oligarchie, allo spazio limitato della democrazia, alla persistenza di poteri "invisibili" e alla carenza di educazione alla cittadinanza. All'interno della rivincita degli interessi cita la discussione originaria presso l'Assemblea costituente francese per evidenziare la consapevolezza del conflitto tra i gruppi portatori di interessi particolari e lo Stato portatore di interessi generali o di interessi pubblici, un conflitto che si sostanzia nelle stesse definizioni possibili di interesse generale, interesse pubblico e sviluppo. La discussione è interna al nucleo stesso della democrazia, ben oltre meri aspetti formali. Nel concludere il paragrafo sulla rivincita degli interessi cita il modello in discussione in molti Stati europei, basato sul triangolo "Governo, rappresentanti degli industriali e rappresentanti degli operai", che qualifica sistema sociale neocorporativo e, dunque, «espressione tipica di rappresentanza degli interessi»[366]. Dal punto di vista dell'urbanistica si può pertanto comprendere perché mandato politico, conflitto di interessi, sovrapposizioni e confusione dei ruoli tecnici e politici si possano alimentare reciprocamente attraverso una visione riduzionistica.

[364] Bobbio1984 (1978-1984), p. 10.
[365] Ibid., p. 11.
[366] Ibid., p. 129.

In questa dimensione sospesa tra la tecnica e la politica si manovrano le possibilità e le responsabilità di sfumare contraddizioni, di celare incongruenze tra obiettivi e priorità d'interessi generali e d'interessi particolari, tra realtà operativa e manipolazione del consenso. Nell'ambiguità si danno maggiori spazi operativi alla discrezionalità, spesso violando la democrazia e gli interessi generali.

Per controbilanciare tali aspetti in parte, in parte per rimettere in discussione città e territorio come beni pubblici, durante tutto il XX secolo sono state studiate con diverso grado di successo processi di partecipazione e di formazione del consenso. Si tratta di processi simili, ma con finalità divergenti, uno nasce per delineare i contenuti progettuali, l'altro per far accettare un progetto. La diversità delle finalità potrebbe essere smascherata dalla trasparenza dei processi. Questo è un tema delicato, importante e rilevante. Esso porta direttamente a discutere la gestione dei dati e delle informazioni. La conoscenza del territorio e delle sue trasformazioni è la base scientifica necessaria, essenziale per qualsiasi formulazione teorica. Fatti salvi questi principi generali, si deve prendere atto che, per comunicare tra livelli di governo territoriale molteplici e eterogenei, occorre realizzare un'infrastruttura di dati territoriali a base delle comunicazioni e delle coerenze tra tutti i soggetti coinvolti. Da questo punto di vista, e dunque dai rapporti tra analisi e pianificazione, il piano è l'esito di un processo aperto, che dal piano prosegue nel processo di progettazione, di costruzione e di manutenzione delle opere.

L'*urbanistica come arte* riguarda il rapporto con i cittadini: è il messaggio più evidente e politicamente sfruttabile. I cittadini fruiscono e vivono negli spazi urbani, visitano le città come esperienze multisensoriali, non solo estetiche. Dalla soddisfazione si forma il consenso di cui si alimentano i politici. Il consenso non è estraneo all'identità, alla "sacralità" dei luoghi e alla magnificenza civile; il consenso si gioca sul piano dell'immagine, della comunicazione e dei concorsi per disegnare gli spazi urbani. Lo spazio urbano è il risultato di progetti architettonici, anzi la sua percezione è subordinata alla percezione -diretta e dominante- dell'architettura. La costruzione della città pare allora appartenere non più all'opera delle pubbliche amministrazioni, ma alla progettualità degli architetti. In realtà al concetto estetico si sono aggiunti altri aspetti legati alla qualità della città e alla qualità della vita e, in parte, esplicitati nella dotazione di servizi, la cui funzionalità e la cui immagine diviene portatrice di identità collettiva e strumento di consenso politico, nella quotidianità individuale e collettiva, così come nei momenti eccezionali di festa urbana. L'azione urbanistica non opera astrattamente sui concetti di spazio urbano, ma concretamente sulla popolazione, sull'uso del territorio, incidendo sulle relazioni con l'ambiente. Popolazione territorio e ambiente sono inscindibili, l'area della loro sovrapposizione segna il limite di una teoria urbanistica scritta unicamente nell'ambito delle scienze giuridico amministrative. Il governo di azioni di lunga durata coinvolge relazioni assai più complesse di quanto siano le

relazioni spaziali tra le architetture, per quanto queste siano le più evidenti e spettacolari. Questa è la magia delle apparenze, il gioco estetico delle architetture che nel formare il paesaggio urbano, nel disegnare il profilo riconoscibile da lontano, ne contengono la vita stessa e i patti che le hanno generate.

Da *arte e tecnica* a *scienza*: il nucleo centrale attorno a cui organizzare la conoscenza si forma dalla compenetrazione di ambiente, territorio, città e popolazione. Da questo nucleo ha origine una nuova conoscenza che plasma tecniche e tecnologie appropriate per organizzare le attività umane. La scelta degli strumenti e delle modalità d'uso dipendono dal modo di intendere positivamente politica e democrazia. Una teoria dell'urbanistica in una visione scientifica, capace di comprendere le complesse relazioni sociali e ambientali, è necessaria per il controllo della sostenibilità delle trasformazioni indotte dall'azione umana sul territorio. Caduti i postulati di abbondanza e di rigenerazione continua delle risorse naturali, superati i limiti del potere assoluto degli Stati con la presenza a volte discreta, a volte ingombrante di ordinamenti globali pubblici e privati, occorre costruire un insieme di conoscenze per poter progettare o governare il futuro, basate su osservazioni ambientali e territoriali. Il requisito primario di tali conoscenze sarà la capacità di ipotizzare teorie e di formulare principi, definizioni, assiomi e ipotesi di lavoro.

L'orientamento politico all'interno di una teoria dell'urbanistica è coerente con l'affermazione che la scienza non è né può essere neutrale, indicando come essenziale un suo coinvolgimento in una concezione democratica dello Stato, espressione dei cittadini. Di conseguenza, l'azione deve tendere alla partecipazione e alla pari dignità dei cittadini nella pianificazione e nella gestione delle risorse. La partecipazione non deve portare a trasformare i cittadini in *cittadini totali*, ma si consegue attraverso la responsabilità degli eletti, la trasparenza degli atti e il libero accesso ai dati, alle informazioni e documenti. I principi di libertà uguaglianza e fraternità delle Costituzione francese non sono concetti storici ormai svuotati di significati, ma nella loro attualità rinviano al patto costituzionale e al primato della politica, da cui sono stati originati, attraverso cui si aggiornano, attraversando tensioni continue e riflessioni critiche sui propri fondamenti. Lo Stato, un tempo contrapposto al cittadino, nella democrazia si è trasformato in espressione dei cittadini. Nella democrazia si trovano anche le regole, per quanto faticose, per non invecchiare.

L'urbanistica in quanto scienza appartiene ad un processo culturale e formativo di conoscenza e di consapevolezza sia delle relazioni ambientali e sociali, sia dell'essere il territorio un bene pubblico. L'orientamento politica in una teoria dell'urbanistica nasce da una lettura delle criticità sociali e ambientali indotte dalle trasformazioni territoriali e dagli squilibri: la tecnica urbanistica trova ostacoli invalicabili nell'impossibilità di limitare i diritti e i privilegi della proprietà privata del suolo, nell'incapacità di controllare la crescita demografica e le ondate migratorie, nella debolezza delle mitigazioni ambientali, pur interpretando la "produzione

di territorio" come condizione generale e necessaria. L'indagine sui fondamenti, come si è visto, comprende i piani urbanistici, le pubbliche amministrazioni, le riflessioni scientifiche e teoriche. Senza dubbio l'interpretazione dell'urbanistica come tecnica della pubblica amministrazione per gestire azioni di lunga durata ha dominato su tutti gli altri punti di vista conoscitivi. Tale approccio, nonostante gli sviluppi disciplinari, ha mostrato limiti e contraddizioni non risolvibili, soprattutto per il conflitto innescato dal doppio ruolo degli urbanisti, troppo spesso direttamente coinvolti come consulenti e come valutatori del proprio modo di agire.

Lo sviluppo teorico dell'urbanistica procede troppo lentamente, se rapportato alla velocità delle trasformazioni ambientali. Invece di cercare di farle convergere sembra che lo sforzo sia teso a divaricare le lame della forbice che segna il divario tra maturazione teorica e consapevolezza degli impatti che l'organizzazione territoriale genera sull'ambiente. Il dibattito sulla certezza scientifica necessaria a prendere decisioni difficili assume un peso rilevante come in nessun altro caso politico: è proprio della politica decidere in condizioni di incertezza e la capacità politica sarà per l'appunto non tanto nella manipolazione del consenso ma nel governo, etimologicamente nel reggere il timone per dirigere la nave verso porti sicuri riducendo al minimo possibili i danni.

Una teoria dell'urbanistica in ambito ecologico deve essere messa in grado di ricostruire un quadro unitario degli strumenti urbanistici e delle opere pubbliche allo scopo di formulare piani integrati, cioè redatti per rispondere unitariamente all'organizzazione territoriale e agli aspetti ambientali. Un piano integrato è prodotto attraverso *un modello conoscitivo generale in grado di contenere gli altri modelli particolari o settoriali, come quelli basati sulla valutazione economica o sulla valutazione sociale.* Anche per una buona parte degli urbanisti consapevoli dell'estensione planetaria dell'antropizzazione, l'ecologia è vista se non come estranea, quanto come una semplice opzione nella pianificazione locale. La convinzione che le risorse territoriali e ambientali, pur limitate, siano sempre sufficienti per compensare gli impatti di singole opere si fonda sulla difficoltà di certezze quantitative, spesso accomunate ad una certezza scientifica.

4.3.3. Cinque postulati per l'urbanistica: primato della politica, autonomia della scienza, unità del territorio e dell'ambiente, unità dell'uso del suolo e delle opere pubbliche, consapevolezza dei limiti delle risorse

Nel trattare i fondamenti dell'urbanistica era emersa la difficoltà di accordo sui contenuti conoscitivi e operativi della disciplina, tante erano le opinioni. Tale difficoltà è stata interpretata proprio come una conseguenza delle modalità operative dell'urbanistica, nel suo essere essenzialmente ed innegabilmente una tecnica della

pubblica amministrazione. Per andare oltre e trovare le condizioni di possibili accordi, si devono esplicitare e condividere prioritariamente cinque postulati indipendenti, necessari e urgenti: il primo basato sul primato della politica; il secondo sull'autonomia disciplinare rispetto agli interessi particolari; il terzo sull'unità del territorio e dell'ambiente; il quarto sull'unità del processo che dalla pianificazione passa alla programmazione e progettazione delle opere pubbliche; il quinto sulla consapevolezza dei limiti delle risorse. Ciascun postulato è finalizzato ad organizzare le conoscenze in un contesto scientifico entro cui porre assunti ed ipotesi da sottoporre a verifica. Nell'insieme formano la base necessaria e sufficiente per sviluppare teorie generali dell'urbanistica.

Il primo postulato riguarda il *primato della politica* nell'organizzazione sociale. Il primato della politica si sviluppa nella definizione delle strategie e delle linee di intervento, non prevarica la scienza e la tecnica, ma assume ruoli di garante dell'autonomia scientifica dell'urbanistica e di promotore di adeguamenti del diritto pubblico e privato, cioè delle regole di governo delle trasformazioni territoriali e sociali. L'estensione degli effetti indotti sull'ambiente fanno ritenere che sia un compito contestuale della politica la formulazione *a livello internazionale* di principi di salvaguardia del territorio e dell'ambiente e *a livello nazionale* l'implementazione dei principi in termini istituzionali e operativi, come a dire in leggi, deleghe, regole, norme, accordi, accompagnate da attività educative e di formazione professionale.

Il secondo postulato richiama l'*autonomia scientifica dell'urbanistica*, per potere esprimere correttamente e pienamente le potenzialità di emancipazione nei confronti di istanze di giustizia e di equità e di riflessione critica sul significato dell'agire nell'ambiente. La difficoltà dell'osservazione della *natura* e del governo degli impatti è implicita non tanto nella sovrapposizione di identità osservatore-osservato, quanto nella forza degli interessi particolari contro gli interessi generali. Poiché per *natura* si intende l'*organizzazione delle attività umane sul territorio*, nella sua dimensione sociale e non solo fisica, la riflessione critica non ha regole stabili, è etica, condizione necessaria e primaria per produrre dall'osservazione prerequisiti e ipotesi. L'autonomia si sostanzia nell'indipendenza dai mandati professionali emessi della pubblica amministrazione. L'autonomia scientifica permette non solo la costruzione di teorie generali sull'uso del suolo e sugli impatti ambientali e sociali delle trasformazioni, ma anche l'individuazione degli elementi utili per il controllo e per la valutazione. All'interno di ciascun campo d'interesse e per ciascun elemento utile dovrà essere possibile definire le grandezze e le corrispondenti unità di misura, individuando o progettando gli adeguati strumenti e processi per l'implementazione delle scelte. L'autonomia scientifica è interdisciplinarietà sia nell'interscambio di dati, informazioni e conoscenze, sia nella condivisione di metodi e di strumenti di misura.

Il terzo postulato riguarda l'orizzonte disciplinare dell'urbanistica, che deve comprendere *l'insieme delle trasformazioni territoriali*. L'universo della disciplina da manipolare con la pianificazione è l'intera organizzazione territoriale, compresi gli effetti indotti nell'ambiente. Lo scopo consiste nell'orientamento della progettazione verso approcci integrati, capaci di comprendere il contesto culturale e ambientale e di predisporre appropriate opere di mitigazione e di compensazione: in questo modo si afferma l'estensione del metodo scientifico al territorio nell'integrità e nella complessità dei suoi valori. A fronte delle tendenze involutive e riduzionistiche, di cui non è in discussione tanto la correttezza quanto la frammentarietà e l'incapacità di una visione simultanea delle relazioni che legano i diversi aspetti dell'organizzazione territoriale, si propone uno sviluppo teorico unitario e generale. In tal senso -e in opposizione alle *costanti riduzionistiche* (*riduzionismo scientifico*, *dimensione locale del piano urbanistico*, *egemonia degli interessi privati nelle trasformazioni territoriali*)- si afferma la necessità di porre innanzitutto l'osservazione dell'organizzazione territoriale in relazione all'ambiente secondo l'approccio originario di ecologia. Dunque, non tanto gli impatti dell'individuo o del singolo episodio urbanistico, quanto quelli dell'intera organizzazione territoriale.

Il quarto postulato considera l'unità del processo "pianificazione-progettazione-realizzazione-manutenzione" e sostiene l'*unità disciplinare dell'urbanistica, delle opere pubbliche e della programmazione economica*, non solo dunque come coordinamento tra settori della pubblica amministrazione, ma come sostanziale armonizzazione dell'insieme delle trasformazioni territoriali. La pianificazione ha bisogno di disporre di una corretta previsione tecnica ed economica delle infrastrutture e degli altri interventi pubblici, da inquadrare con le risorse private che si renderanno disponibili, sciogliendo contraddizioni e conflittualità tra ciò che fattibile e ciò che è desiderabile.

Il quinto postulato riguarda il *sistema aria-acqua-suolo*, in quanto *risorsa limitata, non rinnovabile e facilmente degradabile con processi irreversibili* e in quanto *ambiente originario*, in cui e su cui opera l'urbanistica. Tale postulato deriva direttamente da un'altra disciplina, l'ecologia, ove è ampiamente dimostrata la delicatezza del sistema aria-acqua-suolo. La conoscenza ecologica comporta che, indipendentemente da qualsiasi dimostrazione scientifica degli impatti urbanistici sull'ambiente, si deve impostare tutto il processo di organizzazione del territorio "pianificazione-programmazione-progettazione-esecuzione-manutenzione" come procedura normale e non come opzione culturale, una prassi quindi da applicare sempre e non limitatamente ad alcune aree o ad alcuni progetti, ove si concentrano interessi particolari.

Da questi cinque postulati discendono sia i processi di definizione degli obiettivi specifici che vanno dalla promozione dello sviluppo sociale ed economico alla

sostenibilità ambientale, sia i sistemi informativi e conoscitivi in quanto supporti necessari alla pianificazione territoriale e ambientale basati sulla condivisione e sull'interoperabilità dei dati, sia i metodi analitici, le regole interpretative e gli strumenti operativi, ciascuno fondato su comuni criteri di costruzione delle procedure e delle regole di governo. Il contributo integrato di questi postulati, forse non unici, avvia lo sviluppo scientifico della disciplina, attraverso ipotesi generali e derivate e attraverso teorie pubblicamente falsificabili. Queste sono le condizioni necessarie e sufficienti per predisporre tecnologie di processo e di prodotto, *utili e appropriate* per controllare i processi e, quindi, atte a garantire rispettivamente l'orientamento degli investimenti di risorse economiche e sociali e il conseguimento degli obiettivi dichiarati. Su queste basi la teoria si legherà al piano dell'osservazione e il processo teorico si manterrà connesso ai processi territoriali e ambientali, per dare senso "concreto e scientifico" al governo del territorio e alle politiche territoriali.

Nei passi successivi si affronteranno le principali definizioni e ipotesi per la costruzione di una teoria urbanistica capace di rispondere alla domanda di sostenibilità, qui intesa nel suo significato più ampio di sostenibilità economica, politica, sociale e ambientale, delineandone poi le conseguenze tecniche e operative nel processo di pianificazione. Ma prima occorre fare i conti con altri aspetti, che non riguardano direttamente la disciplina, ma lo Stato, senza cui sarebbe impossibile comprendere i termini di generali di riferimento della disciplina. All'interno delle funzioni e dei compito dello Stato nel rapporto con i cittadini e il territorio, si accennerà alle pubbliche amministrazioni, alle regole nell'organizzazione della conoscenza del territorio e dell'ambiente, con particolare riferimento alla costruzione di processi partecipati, al valore della democrazia nella ruolo delle rappresentanze e nella promozione della partecipazione e ai significati che la partecipazione assume nell'urbanistica.

4.4. Stato, cittadini e organizzazione territoriale

L'urbanistica è condizionata dal modo di intendere i rapporti tra la città e lo Stato, tra i cittadini e lo Stato. Se storicamente l'autonomia locale difendeva dal potere centrale le comunità, nell'attualità il paradigma storico della contrapposizione Stato-cittadino negli Stati di diritto democratici non è più vero e, in ogni modo, in altri paesi non può essere applicato automaticamente, essendo mutate le condizioni generali della politica. Ciononostante, il paradigma della contrapposizione assume ancora un significato politico, inducendo proprio quel condizionamento, frequentemente implicito, e sostenendo riforme in una direzione piuttosto che in

altre direzioni. Nella letteratura specialistica, ricca di ipotesi e di analisi locali, non compaiono strutture concettuali sufficientemente condivise (quindi *forti*) e comparazioni di serie storiche e geografiche, sufficienti per interpretare scientificamente ciò che accade e per predisporre piani adeguati con sufficienti opere di mitigazione e di compensazione. Alla stessa stregua non sono nemmeno promosse teorie generali sufficientemente condivise (quindi *forti*), utili a interpretare lo sviluppo urbano o il rapporto tra urbanesimo e ambiente in termini politicamente accettabili da una maggioranza, raramente si attivano comunicazioni capaci di raccogliere un consenso ampio o si sviluppano progetti forti per proporre soluzioni stabili nel tempo o in luoghi diversi.

Le funzioni e le attività dello Stato influiscono certamente sia sul rapporto tra cittadini, gruppi di potere (partiti o altre forme organizzative) e territorio, sia sugli apparati amministrativi centrali e decentrati, quindi influiscono sulla disciplina in termini teorici e operativi. Da una parte di conseguenza si è discusso sulla capacità di controllo dell'uso o dello sfruttamento del suolo, affrontando la questione della proprietà, limite e impedimento al piano e alla sua attuazione, dall'altra attraverso le trasformazioni territoriali si è discusso dei riflessi, o meglio degli impatti, che l'uso del suolo ha sui sistemi sociali e ambientali. Quanto è accaduto nel passato ancora si perpetua nel presente. La lettura delle influenze dello Stato può essere fatta anche secondo un percorso inverso: il significato stesso di urbanistica, nella duplice accezione di pianificazione locale e di pianificazione territoriale, quindi con tutto quanto riguarda l'organizzazione delle attività umane sul territorio, è implicito nelle funzioni e nelle attività dello Stato e le influenza.

L'urbanistica influenza la formazione del bilancio locale, non solo amministrativo, ma nella sua complessità economica, sociale e ambientale. La distribuzione squilibrata delle risorse e la concorrenza della domanda locale di risorse tracima oltre l'ambito locale, cumulando i singoli effetti, fino a interessare lo Stato e gli ambiti sovrastatali. L'urbanesimo mondiale e l'indisponibilità di adeguate risorse mondiali mette in conflitto le nazioni; per intervenire sulla bassa qualità urbana delle città del terzo mondo, sulla carenza di abitazioni, sulla violenza urbana occorrono politiche urbane e territoriali lungimiranti e robuste e, soprattutto, internazionali, non come piano di aiuti, ma come scelte globalmente sostenibili. Fornire criteri operativi validi per le specifiche realtà locali non è più sufficiente se il modello di sviluppo resta quello dei paesi sviluppati, poiché si ha e si deve rafforzare la consapevolezza che la qualità di vita delle città, e quindi la capacità di rispondere ai bisogni sociali e di integrarsi, mai più separata, con la qualità del sistema aria-acqua-suolo, significa affrontare l'urbanesimo moderno con una teoria maturata nell'ambito ecologico.

I caratteri dell'urbanesimo mondiale mostrano diverse contraddizioni, non facilmente risolvibili, ma per le quali sono stati predisposti, seppure frammentaria-

mente, tanti embrioni di soluzioni; sono state predisposte tecnologie innovative nella pianificazione o nel prodotto urbano, si è dimostrata la possibilità di ridurre i conflitti sociali, di ricucire i territori e i tessuti urbani, di fornire infrastrutture efficienti, di formare "parchi" di ricerca scientifica e tecnologica. Dalla questione ambientale deriva la necessità, già indicata a livello internazionale, che gli Stati e gli organismi sovrastatali con urgenza valorizzino i risultati parziali non solo per riprodurli in altre località, ma per '*metterli assieme*', per costruire un traguardo progettuale della città del XXI secolo. Se nel passato sono apparsi frequentemente gli effetti negativi di una cattiva traduzione di *Welfare State*, inteso come assistenziale o clientelare, nelle condizioni attuali occorre riferirsi a quegli aspetti sostanziali per cui si giunse alle prime definizioni di "*Stato del benessere sociale*", all'esigenza sostenuta da una parte politica di politiche redistributive. Occorre reinterpretare nella sostanza che cosa deve ora significare il *Wohlfahrtsstaat*, quel benessere dei cittadini che nell'Ottocento si riteneva dover essere compito dello Stato. L'analisi del tema degli squilibri, delle esigenze sociali, del rapporto tra risorse e consumi, delle nuove forme e potenzialità degli ordinamenti statali deve essere indirizzato a ridefinire compiti e funzioni degli ordinamenti sovrastatali e statali, con tempestivi adattamenti e ammodernamenti.

I punti di riferimento convenzionali, consolidati dalla prassi degli strumenti urbanistici generali e attuativi e dei processi gestionali, non possono essere ammodernati senza affrontare *i concetti e i fondamenti stessi della disciplina e dell'azione politica*, che attraverso le conoscenze ambientali sono stati messi radicalmente in discussione. La messa a fuoco di un nuovo progetto per il futuro del territorio deve prioritariamente chiarire, per esempio, l'importanza della pianificazione e della partecipazione rispetto alle altre possibilità di intervento sull'organizzazione delle attività umane sul territorio, ma soprattutto nel rispetto della sua realizzazione, della fattibilità, in modo che insediamenti, opere pubbliche e servizi, creino effettivamente quelle condizioni generali che permettono alle città di essere contemporaneamente contesti comunicativi, opere d'arte e gusci produttivi, di fornire modernamente l'ambiente entro cui si formano e si riproducono innovazioni, beni materiali e beni immateriali, valori di libertà, equità e solidarietà.

4.4.1. Funzioni dello Stato, pubblici poteri e servizi pubblici

L'esistenza di un legame indiscutibile, storicamente e attualmente, tra Stato, pubblica amministrazione e governo delle azioni di lunga durata, quindi in breve *urbanistica* in quanto pianificazione dell'organizzazione territoriale, è la miglior prova della centralità dell'urbanistica tre le funzioni dello Stato. A questa affermazione non si può che aggiungere contestualmente che un altro tema essenziale ri-

guarda il rapporto tra lo Stato e le autonomie locali, a cui spettano molte decisioni in merito all'uso del suolo, con due osservazioni almeno. La prima osservazione richiama le funzioni dello Stato in una interpretazione storica, da cui appare che la pubblica amministrazione non ha un rapporto diretto, univoco e unitario con lo Stato, ma che questo si inscrive nei rapporti che lo Stato ha con diverse autorità indipendenti, ciascuna almeno parzialmente dotata di poteri normativi, amministrativi e giurisdizionali. In altre parole la pubblica amministrazione non è più esattamente e soltanto parte dell'apparato esecutivo, né tantomeno ha un ordinamento completamente gerarchico. La seconda osservazione riguarda le modalità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei poteri indipendenti, in cui si registra in modo quasi obbligato frammentazione dei poteri, difficoltà di coordinamento e difficoltà di individuazione delle responsabilità[367].

Nelle spiegazioni sull'esercizio dell'urbanistica le argomentazioni più facilmente accettate sono spesso quelle più tendenziose, fondate su luoghi comuni, intuizioni indimostrabili, valutazioni irripetibili, che individuano sempre nella politica e nell'ingerenza dello Stato i peggiori avversari. Per raggiungere la massima efficacia in queste tesi occorre però eludere proprio la complessità degli ordinamenti sociali e dello Stato, come hanno dimostrato i molti movimenti che hanno combattuto come nefasta la stessa prassi politica democratica, fonte di lentezza decisionale, se non di corruzione, fino a affermare, contro ogni evidenza giuridica e politica, l'inattuale rappresentazione dei rapporti tra Stato e cittadino attraverso un *bipolarismo tradizionale semplificato*. Per sostenere al contrario l'*agire urbanistico*, come parte della politica e come strumento positivo nell'indirizzare la organizzazione territoriale, si deve esigere la sua legittimazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, non solo attraverso una corretta definizione delle competenze istituzionali tra le diverse forme e funzioni degli Stati, ma anche attraverso un'alta professionalità consapevole dei limiti e delle potenzialità.

Lo studio delle forme e delle funzioni degli Stati introduce l'elaborazione contemporanea di almeno altri due punti di vista: la politica in relazione alla democrazia e le pubbliche amministrazioni finalizzate a produrre servizi o a regolare la gestione e l'erogazione dei servizi. Si tratta a tutti gli effetti di analisi e di impostazioni scientifiche che riguardano sfere conoscitive e ambiti operativi legati da relazioni complesse e interagenti, che per questo costituiscono un unico insieme. D'altra parte le singole parti non possono non essere lette che nel loro contesto politico storico e geografico, tanti sono i significati che i diversi termini assumono.

Il termine "*Stato*" richiama l'organizzazione politica di un paese e, prima ancora che le sue relazioni con gli altri paesi, i confini della sua autonomia normativa ed economica. Il termine "*pubblica amministrazione*" richiama l'apparato esecutivo

---

[367] Per Cassese la responsabilità (*accountability*) si accompagna alla competenza, alla saggezza, alla consapevolezza dei limiti, alla visibilità e alla leggibilità: Cassese 2002, p. 27.

dello Stato, composto dagli uffici centrali e da quelli decentrati, un apparato non esclusivo e non isolato, poiché le Autonomie Locali sono pubbliche amministrazioni e altre pubbliche amministrazioni operano nell'organizzazione sociale, una complessa articolazione regolata attraverso il diritto pubblico e il diritto privato, secondo dinamiche attivate contestualmente alle mutazioni dei rapporti "Stato-cittadino".

Solo all'interno di un simile contesto, connotato non da relazioni lineari e sottoposto a forti tensioni e trasformazioni, è possibile dare dignità alla scienza e alle teorie dell'urbanistica, come si può ricostruire a partire dagli scritti di Sabino Cassese, Massimo Severo Giannini e Norberto Bobbio: Cassese affronta il tema della crisi dello Stato come cambiamento dei poteri in relazione a dinamiche internazionali e a processi di consolidamento dei processi di governance globali, cioè di reti non gerarchiche di governi non più confinati all'interno di un singolo Stato, ma interagenti a livello planetario; Giannini considera gli Stati e le amministrazioni pubbliche per discutere i pubblici poteri a partire dall'idea di "ingerenza pubblica"; Bobbio si interroga sul futuro della democrazia e sul ruolo della politica[368].

Per quanto riguarda l'urbanistica e il territorio, gli elementi rilevanti consistono non solo nelle innovazioni che caratterizzano le relazioni ultrastatali che si instaurano tra Stati e poteri indipendenti, ma anche nei valori che la visione globale ha sviluppato nell'affrontare i temi territoriali e ambientali, ambedue caratterizzati dalla necessità di rivedere i significati di confine. La sovranità dello Stato si era identificata nella sovranità economica all'interno dei propri confini, tanto da estenderla attraverso guerre di annessione e di colonizzazione. Dunque, dopo il periodo dell'Europa medievale, in cui si consolidava la distinzione tra Stato e popolazione attraverso radicali contrapposizioni stigmatizzate dalle "classi", le trasformazioni sociali si riflettevano nella trasformazione dello Stato da monoclasse a pluriclasse. A queste corrispondeva un susseguirsi di attribuzioni di specifiche funzioni allo Stato, a partire da quelle classiche individuate da Colbert nel 1669, periodo fondamentale per la stessa urbanistica, con la contrapposizione tra la Parigi di Colbert e la Versailles di Luigi XIV: lo *Stato pedagogo*, lo *Stato interventista*, poi severamente criticato per una presunta *ingerenza* eccessiva, fino allo *Stato regolatore*. L'attribuzione di queste e altre funzioni allo Stato, come quella di *organizzatore del progresso* o quella di *orologiaio*[369] rispecchia le trasformazioni del paradigma tradizionale, bipolare e conflittuale, Stato-cittadino, in cui i due poli erano fondati sulla separazione tra lo Stato-apparato e la Comunità-cittadini, pertanto erano retti da principi diversi e caratterizzanti il diritto pubblico e il diritto privato:

---

[368] Cassese 2002 (1996-2001); Giannini 2001 (1988 e seguenti); Bobbio 1984 (1978-1983).

[369] «Allo Stato organizzatore del progresso economico si affianca lo Stato orologiaio[369]: questo controlla che i diversi organismi scandiscano il tempo, operando secondo rotismi predeterminati», così in Cassese 2002 (1996-2001), p. 42.

> «perché per l'uno, quello pubblico, il diritto svolge una funzione positiva di direzione e di comando, mentre per l'altro, quello privato, il diritto pone solo un confine esterno. Al primo tutto è vietato, salvo ciò che espressamente consentito; al secondo tutto è consentito, salvo ciò che espressamente vietato».[370]

La trasformazione del paradigma bipolare, che contrapponeva quindi autorità e libertà con un'evidente situazione di superiorità del diritto pubblico, è stata attenuata nel secolo scorso, nonostante l'accrescimento delle organizzazioni statali, proprio dalle attività dei poteri indipendenti, che agivano con situazioni di conflitto interno al settore pubblico: tutte le attività pubbliche non risultavano da azioni di pianificazione e di programmazione secondo priorità, ma dalla composizione dei conflitti interni ai poteri pubblici.

Con l'espandersi delle attività amministrative sono emerse altre caratteristiche operative derivate dall'allocazione di risorse limitate e dunque dalla rilevanza politica delle scelte di distribuzione o redistribuzione delle risorse, derivate dall'estensione dei riferimenti al diritto privato nelle pubbliche amministrazioni e infine nell'individuazione di una relazione *tripolare* e non più bipolare nell'erogazione dei servizi: *autorità di regolazione*, *soggetti erogatori di servizi* e *utenti*. Ancora una volta in queste funzioni, certo non secondarie per l'organizzazione del territorio e per l'urbanistica, è possibile cogliere dimensioni assai diverse da quanto si parla usualmente e da quanto i dibattiti disciplinari interni fanno intendere. «Sfera pubblica» e «arena pubblica» sono i termini utilizzati per descrivere un nuovo paradigma fondato su rapporti complessi e dinamici tra Stato e cittadino. Questi termini non solo derivano dalla riunificazione del diritto pubblico e del diritto privato, se così si può dire, attraverso l'assimilazione da parte del pubblico di modi d'agire simili a quelli privati, ma comprendono anche trasformazioni in atto, che maturano dall'interazione tra il piano normativo, il piano delle applicazioni delle norme (la procedura amministrativa) e il comune modo di intendere (la "vulgata"). Che poi nelle trasformazioni si rivelino profonde incomprensioni, dovute alla mancanza di allineamento dei termini e dei riferimenti, oppure alla forza non trascurabile di interessi economici, impegnati a conservare i privilegi, non ne fa cambiare la sostanza, ma semmai indica le criticità su cui lavorare.

Cassese introduce altri aspetti rilevanti: il primo aspetto serve per evidenziare la rete internazionale di poteri pubblici che si configurano come ordinamenti ultrastatali, entro cui la funzione dello Stato deve assumere nuove articolazioni, il secondo aspetto prende le mosse dalle modalità con cui l'azione pubblica interagisce con lo Stato e la società in un confronto che assume a livello internazionale la connotazione di «arena pubblica». Per quanto riguarda il primo aspetto, Cassese com-

[370] Cassese 2002 (1996-2001), p. 76.

menta la vicenda del Protocollo di Kyoto, ma senz'altro in questo senso si possono aggiungere numerose iniziative internazionali, tra cui la Carta di Leipzig del 2007, inerente le strategie territoriali europee. Per quanto riguarda il secondo aspetto, Cassese studia il mutamento dei comportamenti dei pubblici poteri, fondati su contratti di scambio, su conferenze dei servizi, su quella varietà di discipline degli accordi, che hanno portato verso un processo di «"mercatizzazione" dei poteri pubblici», in cui

> «interessi pubblici, collettivi e privati si compongono variamente, convergendo o divergendo in relazione alle posizioni di forza contrattuale, alle contropartite offerte. Gli interessi pubblici non sono necessariamente prevalenti, potendo soccombere»[371].

Se questi temi appaiono esplicitamente connessi alla situazione italiana, un'analisi del contesto europeo e internazionale mostra trasformazioni del tutto analoghe:

> «In conclusione Stato e mercato, pubblico e privato, là dove venivano considerati mondi separati e in opposizione, si presentano come interpenetrantesi. Lo Stato universo chiuso di soggetti, mentre il mercato universo aperto. Lo Stato come aggregato di soggetti con posizioni assegnate secondo un ordine tendenzialmente gerarchico, mentre sul mercato gli operatori assumono posizioni variabili, in un ordine tendenzialmente paritario. Lo Stato sistema nel quale prevalgono azioni del tipo "command and control", mentre sul mercato dominano relazioni di tipo negoziale. Lo Stato assume e cura interessi generali e preordinati, mentre sul mercato si muovono interessi particolari, del cui conflitto-concorrenza discende l'ottimo-risultato. I due modelli appaiono meno distanti. Si prestano parti reciprocamente.
> I nuovi paradigmi dello Stato pongono in discussione tutte le nozioni, i temi e i problemi classici del diritto pubblico, della natura del potere pubblico e del suo agire legale-razionale, mosso dall'alto (dalla legge), al posto riservato alla legge e alle sue implicazioni (legalità e tipicità), alle relazioni pubblico-privato. E richiedono altresì, un cambiamento dell'atteggiamento scientifico rispetto al diritto, perché la "dottrina" giuridica non può tenere fermi i propri codici di riferimento con un cambiamento tanto radicale del suo oggetto[372].»[373]

Cassese fonda le proprie osservazioni sull'esame comparato del diritto e delle esperienze; dalla casistica analizzata basterà estrarre i casi internazionali, come le azioni promosse dall'ONU relative ai cambiamenti climatici con la promozione dello IPCC *Intergovernmental Panel on Climate Change* e del Protocollo di Kyoto,

---

[371] Cassese 2002 (1996-2001), p. 99.

[372] «Per una riflessione, già vecchia di venti anni, su questi aspetti, B.A. Ackermann, "The Marketplace of Ideas", in *Yale Law Journal*, vol. 90, april 1981, n. 5, p. 1131, nonché gli altri scritti nello stesso numero, dove è pubblicato il symposium su "Legal Scholarship: its nature and purposes"».

[373] Cassese 2002 (1996-2001), pp. 134-135.

per avere un riscontro della rilevanza ai temi urbanistici e ambientali. Se fissare obiettivi e risorse richiede ottimi doti di promozione internazionale, il successo operativo è assai più arduo, perché presuppone accordi intergovernativi e governativi non gerarchici, bastati sulla cooperazione.

Poiché a contrastare queste attività, più o meno apertamente, si invoca la sovranità nazionale per proteggere quelle attività economiche ritenute, a torto o a ragione, indipendenti dalle questioni ambientali, si deve prendere atto dei cambiamenti concettuali intercorsi nella stessa definizione di governo. Se l'azione di governo poteva essere vista come una semplice decisione imposta gerarchicamente, negli anni Settanta del Novecento ha iniziato ad imporsi presso la scienza politica una visione del *governare*, cioè di un processo che porta al controllo (*government*) attraverso negoziazioni[374]. Successivamente con la progressiva frammentazione dei poteri e con l'emergere di poteri ultrastatali si è fatta sempre più forte l'ipotesi teorica di costruire un nuovo modo di governare (*governance*) attraverso relazioni non gerarchiche tra una pluralità di soggetti istituzionali e di soggetti cointeressati. La possibilità e la capacità di prendere decisioni comuni rilevanti, come nel caso del Protocollo di Montreal oppure nelle politiche dell'Unione Europea, di fatto è diventato un segnale per promuovere e rafforzare questo modello del governare non gerarchico, segnato dalla responsabilità dei soggetti e dalla capacità del coordinamento.

I riferimenti all'urbanistica non sono così indiretti come potrebbe apparire ad una prima lettura, magari impigrita da abitudini operative; basterà infatti citare a livello nazionale l'importanza delle conferenze dei servizi, invocate per semplificare o accelerare le procedure soprattutto in campo urbanistico. Le difficoltà della *governance* in questi casi sono manifeste per l'uso prevalente che tende a trasformarle in uno spazio dell'arena pubblica, in cui i comportamenti di tutti i soggetti paiono dettati da interessi particolari più che da esigenze condivise di pianificazione e di programmazione, cioè da un interesse generale. Sempre a livello nazionale si potrebbero, però, aggiungere molti altri esempi, quali le difficoltà di recepimento della legislazione nazionale presso Regioni, Province e Comuni oppure delle direttive Europee a livello nazionale. In questa situazione, si colloca per esempio il recepimento della Direttiva Seveso nella legislazione italiana: occorrono ben 23 anni tra l'esplosione dell'Icmesa a Seveso del 1976 e il primo decreto legislativo italiano del 1999. Nel frattempo in Europa erano state emanate altre due direttive, la prima del 1982 e la seconda nel 1996 e, in seguito ad un incidente in una fabbrica di fertilizzanti a Tolosa, una terza nel 2003, mentre l'Italia con il decreto legislativo del 2005 aveva recepito solo la direttiva del 1996. Un'ultima riflessione a proposito del Protocollo di Kyoto dovrebbe far comprendere come interagiscono interessi

[374] Per una sintesi sui modi di intendere il governo e il governare vedi: Mayntz 2003.

particolari nell'ostacolare la *governance*: se il Governo Italiano ne avesse condiviso lo spirito, avrebbe potuto adottare un'adeguata legislazione assai prima di qualsiasi ratifica internazionale, anticipando sul proprio territorio l'implementazione di quelle strategie ambientali. Alla stessa stregua, la difficoltà dei meccanismi di *governance* sono ampiamente dimostrati dalla pianificazione italiana, dove i piani intercomunali previsti dalla legge del 1942 o i piani territoriali di area vasta (province e governi metropolitani), sono stati per gran parte ostacolati o rallentati nel tentativo di imporre una gerarchia in contrapposizione ad altrettanto forti volontà che volevano mantenere l'assoluta libertà dell'autonomia.

Per concludere, si rimarca che il rapporto tra Stato e cittadini secondo il *paradigma bipolare* tradizionale implica anche un rapporto conflittuale tra la pubblica amministrazione e gli amministrati. Secondo questo paradigma la pubblica amministrazione godeva di un potere discrezionale nella scelta dei mezzi per conseguire le prescrizioni delle leggi, in questo, come si è già detto, separando nettamente polo pubblico e polo privato, dotati di razionalità diverse. Nei cambiamenti politici, sociali ed economici intercorsi si sono consolidati diversi centri di appoggio e di espressione, che hanno portato a nuovi paradigmi, in cui la pubblica amministrazione statale è diventata solo una parte dei pubblici poteri.

4.4.2. Pubbliche amministrazioni e territorio

Massimo Severo Giannini apre l'analisi delle pubbliche amministrazioni affrontando come primo punto l'eterogeneità e la varietà di organizzazioni comprese in quel termine, nonostante il persistere di un equivoco nel sentire comune secondo cui pubblica amministrazione fa riferimento diretto ed esclusivo alle amministrazioni dello Stato[375]. Questo è il quadro di riferimento.

La complessità del mondo che si apre sotto il nome di pubblica amministrazione è ben comprensibile dal semplice elenco, che comprende le autorità amministrative internazionali (per esempio l'ONU), le amministrazioni superstatali non fatte di Stati (per esempio l'UNESCO), le amministrazioni comunitarie (per esempio la CEE e l'UE), gli enti esponenziali di gruppi territoriali (per esempio borghi, contee, comuni, province, cantoni, regioni, stati regionali), i partiti politici, le associazioni professionali sindacali o non sindacali. All'interno di questo elenco un'analisi dei poteri attribuiti a ciascun ente, porterebbe a scoprire la riduzione dei poteri della pubblica amministrazione dello Stato: lo Stato ha perso sovranità, ma non rilevanza, mantenendo infatti un ruolo centrale nello sviluppo sociale ed economico, non più solo locale ma sviluppando relazioni internazionali. Innanzitutto di Stato si

[375] Con riferimento a: Giannini 2001 (1988 e seguenti).

può parlare, secondo le tesi di Max Weber formulate quasi un secolo fa in maniera compiuta e ora normalmente accettate, quando è presente l'organizzazione amministrativa:

> «gli ordinamenti giuridici territoriali generali si possono qualificare come Stati, allorché si muniscono di un corpo permanente di personale professionale (burocrati).»[376]

L'attenzione alla formazione di questi corpi permanenti o apparati dello Stato non deve porre in secondo piano un altro aspetto fondamentale: le origini delle amministrazioni statali e locali sono diverse. Infatti, se gli ordinamenti giuridici devono possedere un'organizzazione propria (organizzazione ordinamentale), tra di essi per primi storicamente si sono formati gli ordinamenti giuridici territoriali con "uffici" (o "apparati"), mentre l'apparato amministrativo dello Stato è successivo e diverso, anche se per certi versi si potrebbe sostenere un'estensione del modello locale al modello statale. L'estensione poteva avvenire nel passato raramente come aggregazione spontanea, più facilmente come operazione autoritaria.

Allorché i fatti politici e bellici portano ad unificare in uno Stato più ordinamenti territoriali, si manifestava l'esigenza di conseguire nuovi livelli di unificazione, un'operazione che il più delle volte non poteva che apparire ai precedenti poteri locali come una forma di eccessiva ingerenza, generando ovviamente tensioni. Tuttavia, ora non interessano certi aspetti storici, quanto il fatto che i cambiamenti dello Stato hanno sancito cambiamenti sociali e hanno dato ai termini un valore relativo, il cui significato è però unico, non intercambiabile, indubbiamente legato al contesto storico e geografico, anche se poi estende la sua influenza in successive trasformazioni. In particolare è interessante per un discorso sull'urbanistica soffermarsi sui compiti dello Stato e più precisamente sull'erogazione dei servizi, che ha un grande rafforzamento teorico nel XVIII secolo, allorché:

> «in Europa continentale prevale e poi diviene assoluto il convincimento che lo Stato può e deve occuparsi di ogni cosa che giovi al benessere dei cittadini: donde il nome di Stato del benessere" (*Wohlfahrtsstaat*).»[377]

Tale assetto nasce da uno Stato dell'assolutismo, che comporta conflitti e attriti tra autorità centrale e autorità locale. Il modello statunitense del *Welfare State*, i modelli affini di Stato assistenziale e di Stato sociale partono da presupposti ribaltati, non più fondati sull'assolutismo, ma sulla democrazia, sul cittadino che esprime ciò di cui deve occuparsi lo Stato.

---

[376] Ibid., p. 28.
[377] Ibid., p. 32, p. 99.

Dalla storia traspaiono ancora altri argomenti di grande interesse per l'urbanistica. *In primo luogo*, nel caso inglese l'importanza dei comuni consiste nel particolare rapporto storico, che hanno ottenuto e mantenuto con la Corona e poi con il governo, basato su un'autonomia sostanziale per tutto quanto non fosse di competenza della Corona e che un'analoga importanza giurisdizionale fu conseguita in altri paesi proprio e soltanto quando l'organizzazione giurisdizionale territoriale assunse come propria missione l'urbanistica[378]. Proprio a fronte della centralità dei poteri sull'organizzazione del territorio, risultano pertanto anomale quelle forme riduttive e settoriali, con cui si "comunica" l'urbanistica nelle amministrazioni locali e nelle università, attribuendole una funzione settoriale e specialistica, riducendola a estetica o a mero fatto tecnico. Comunicare, informare e formare sono diversi aspetti, ma tutti appartenenti alla condivisione scientifica; in essi acquista una funzione centrale il ruolo delle scuole, come dimostra ampiamente la particolare esperienza francese della *Ecole nationale d'administration* ENA (Scuola nazionale di amministrazione), istituita nel 1945 per formare un corpo di dirigenti amministrativi unitario fondato su principi di merito[379]. *In secondo luogo*, perché secondo tali visioni della metà del Settecento si inserisce la realizzazione di opere compiute dallo Stato, che per esempio in Italia sono la realizzazione diffusa di canali per l'irrigazione o nello specifico le operazioni di bonifica nella Val di Chiana e l'Albergo dei Poveri a Napoli[380]. *In terzo luogo*, perché tra le nuove scienze si inserisce in Germania la scienza della polizia, dove il termine "polizia", oggi associato all'autorità, rimandava invece allora alla *politeia*, cioè alla gestione della cosa pubblica in Grecia. Dalla scienza della polizia derivarono le scienze amministrative[381], ma il riferimento etimologico aiuta a comprendere che cosa fossero i regolamenti edilizi della "polizia" a Berlino nell'Ottocento o il *Polizeistaat* e a comprendere l'enorme differenza con quello che avrebbe assunto quel termine un secolo dopo. In *quarto luogo*, infine, la carenza degli approfondimenti nelle scienze amministrative diviene poi fonte di equivoci nella storiografia, come fa notare criticando l'interpretazione di Fustel de Coulanges sulle Città Stato in Grecia[382]. Ancora una volta occorre affermare che la comprensione dell'organizzazione ordinamentale deve essere inserita correttamente nel contesto storico e geografico, connotando le differenze indotte dell'esistenza di uno Stato monoclasse o dalle diverse forme di Stato pluriclasse.

Il discorso interessa l'urbanistica e le opere pubbliche perché riporta l'attenzione sul concetto di "servizio", altro termine essenziale nell'urbanistica e

---

[378] Ibid., p. 15 e in relazione ai poteri pp. 116-117.
[379] Ibid., p. 84.
[380] Ibid., p. 32.
[381] Ibid., p. 34, p. 46
[382] Ibid., nota 8 alle pp. 60-61.

nelle funzioni dello Stato o in quelle delle autonomie locali, poiché nella seconda metà dell'Ottocento la distinzione tra funzioni pubbliche dello Stato e servizi pubblici, prevalentemente erogati delle amministrazioni locali, divenne sfumata con la statizzazione delle poste, delle ferrovie e dell'istruzione. Da allora divenne dominante l'interpretazione che la gestione dei servizi pubblici fosse uno dei principali compiti delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali, tanto che con questo termine si qualificò il "servizio postale".

Se "funzione" implicava nella tradizione giuridica un'attività autoritativa o un potere sovrano, il "servizio pubblico" nell'accezione tradizionale dello Stato deve essere interpretato nel significato dei due singoli termini, dove il primo termine "servizio" evidentemente non può essere riferito a tutte le attività non autoritative e il secondo "pubblico", come in opere pubbliche e in lavori pubblici, qualifica l'assunzione da parte del pubblico potere di attività non autoritative. Questi sono nei fatti i principi essenziali per intendere correttamente il tema del "servizio pubblico".

Giannini fa notare come sia stata proprio la necessità di introdurre una distinzione tra impresa in mano pubblica, stabilimento produttivo pubblico interno e servizio pubblico, che farà emergere in quest'ultimo, "servizio pubblico", la nozione di «offerta al pubblico per la soddisfazione di bisogni di interesse generale»[383] e come, nello stesso tempo, vi siano state forti distinzioni sull'erogazione dei servizi pubblici in relazione al tipo di diritto e al tipo di Stato.

Per quanto riguarda il tipo di diritto dei paesi angloamericani, l'impresa che gestisce servizi pubblici è del tutto assimilata ad un'impresa privata, mentre nei paesi con diritto amministrativo dipende dalla definizione di interesse pubblico; per quanto riguarda il tipo di Stato, nello Stato monoclasse si riscontrano amministrazioni compatte, mentre nello Stato pluriclasse si hanno amministrazioni disaggregate.

La questione non è tanto di terminologia, poiché le istituzioni e le regole dei rapporti condizionano il vivere sociale, e d'altra parte il ricorrere a terminologie obsolete serve per manipolare il consenso e per consolidare interessi privati contro interessi generali, per suscitare aspettative senza oggettivi fondamenti giurisprudenziali, per screditare comportamenti politici positivi. Nello stesso tempo, portare l'attenzione sulla rilevanza delle dinamiche storiche e delle condizioni attuali, significa ricordare e lavorare nella consapevolezza dei processi di ammodernamenti del diritto pubblico e del diritto privato, sempre più tesi ad un'unificazione. La consapevolezza di questi processi con cui si attribuiscono compiti e attività, porta l'accento sulla possibilità e sulla necessità di prospettare strade di maturazione e di riflessione critica che siano concretamente praticabili, poiché l'obiettivo non può

[383] Ibid., pp. 69-70.

che essere la legittimazione di risposte adeguate alle questioni sociali, territoriali e ambientali.

Queste considerazioni aprono quattro argomenti sulle pubbliche amministrazioni: il *primo* riguarda la definizione di servizio, e questo si lega alle politiche redistributive, all'offerta di pari opportunità, agli standard territoriali; il *secondo* riguarda la definizione di interesse generale sulla base non di interessi i cui impatti possono riverberarsi su tutta la società, ma sulla base dell'ecologia e delle criticità ambientali; il *terzo* sulle attività delle pubbliche amministrazioni, dirette alla gestione di servizi pubblici, oppure su quelle di direzione e di controllo, dunque di "regolazione", di attività costituenti servizi pubblici oggettivi; il *quarto* sulla partecipazione e sulla democrazia.

Il primo ambito riguarda la ridefinizione delle funzioni e delle attività dello Stato. L'arretramento della sovranità statale, in particolare della sovranità economica, non comporta alcun crollo o implosione dello Stato, ma una trasformazione, abbandonando il ruolo autoritativo e incrementando le funzioni di erogazione dei servizi e di coordinamento internazionale nazionale e locale. La crisi dello Stato significa ammodernarsi per rispondere ad esigenze nuove e per risolvere criticità nelle attività convenzionali.

Il secondo ambito si svolge in una dimensione teoretica a partire dalle definizioni di "pubblico servizio", di "interesse generale" o di "finalità", perché queste definizioni regolano lo svolgimento delle attività di direzione e di controllo, indipendentemente dalle modalità adottate o adottabili dai diritti positivi dei singoli Paesi. Se tradizionalmente gli enti territoriali si definivano così non per il territorio, ma in quanto interessati a "una società in un territorio", ora le criticità territoriali e ambientali pongono in nuova luce questa definizione: esigono azioni capaci di salvaguardare globalmente il sistema aria-acqua-suolo con scelte locali compatibili con politiche nazionali e internazionali, dunque "tutte le società della Terra".

Il terzo ambito tratta della revisione dei rapporti tra Stato e società. La differenza tra impresa produttiva e ente erogatore di servizi pubblici di interesse generale, può essere segnata politicamente e teoreticamente dalle differenti missioni, del tutto indipendenti dalla necessità di efficacia degli investimenti e di efficienza delle organizzazioni. L'impresa produttiva è animata dalla ricerca del profitto, anche se tra gli obiettivi contempla la soddisfazione del cliente, questa riguarda la qualità della politica aziendale e l'espansione delle vendite. Le pubbliche amministrazioni in uno Stato democratico e pluralistico hanno assunto il compito di programmare e di gestire l'erogazione di "servizi pubblici" in risposta a interessi "generali", così definiti politicamente attraverso operazioni di bilanciamento di complesse istanze sociali. Non solo, ma sono cambiate radicalmente e cambiano di continuo le tecnologie di controllo di prodotto, utili a garantire l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. Tali strumenti non pongono i servizi pubblici nella "visione" di un im-

presa produttiva, non riducono la missione pubblica, ma la potenziano. Ogni ammodernamento deve però essere costante e non fine a se stesso, ponendo la soddisfazione del cliente in quanto benessere sociale e redistribuzione. L'esempio della scuola pubblica, nelle molteplicità delle finalità ad essa attribuita, fornisce una ricchezza di interpretazioni da non sottovalutare. Se è vero che per alcune funzioni dello Stato occorre disporre di persone preparate (i soldati devono comprendere i comandi dei superiori), è anche vero che non solo la democrazia richiede sempre più alti livelli di alfabetizzazione (gli elettori nel suffragio universale devono essere in grado di comprendere la politica), ma anche la scuola pubblica come servizio ha conseguito e consegue tuttora finalità di *pari opportunità per tutti i cittadini su tutto il territorio*. Tuttavia, la condizione necessaria per concretare tale obiettivo, consiste nel riservare adeguate porzioni di territorio agli edifici scolastici e di realizzare edifici scolastici dotati di adeguati spazi per le attività complementari, necessari per la didattica e per le attività integrative. In questo modo non solo si è messo in luce il legame tra lo standard e la pedagogia, la gestione didattica, l'emancipazione sociale, ma anche la sua utilità per garantire la disponibilità territoriale per i servizi, che devono essere continuamente adeguati per rispondere alle modificazioni dei modelli sociali. Ancora una volta, per altre vie, si dimostra la centralità della pianificazione in quanto controllo di processo (il governo di azioni di lunga durata) e dell'efficacia del processo (l'uso sostenibile del territorio e la sua salvaguardia per preservare nel futuro le possibilità operative dell'Ente locale).

Il quarto ambito richiede l'accessibilità alla politica dei cittadini e un rapporto positivo con lo Stato e con le pubbliche amministrazioni. Il cittadino come utente costituisce il terzo elemento di del modello tripolare proposto da Cassese[384]. Difendere la democrazia di rappresentanza significa difendere la politica dalle utopie del cittadino totale delle democrazie dirette e dalla delegittimazione dei rappresentati. Per quanto la rivincita degli interessi possa occupare gli spazi della politica, magari alimentando lotte urbane e altre forme estreme di contrapposizione, bisogna difendere la democrazia e rafforzarla tramite l'educazione alla cittadinanza, tramite un coinvolgimento ampio dell'istruzione della formazione professionale. Il cittadino non è un utente "consumatore", ma un utente elettore, è un cittadino attivo che esprime esigenze e preferenze e sceglie i propri rappresentanti con un mandato fiduciario, non imperativo, mantenendo i poteri di controllo e stabilendo allo stesso tempo determinate regole del controllo. Questi coinvolgono la forma dello Stato, la politica e la democrazia, luoghi del confronto e dell'individuazione delle risposte alle esigenze dei gruppi sociali. Identificare lo spazio della polis nella città greca con l'arena pubblica delle conferenze dei servizi e del diritto privato nell'attualità, genera indubbiamente equivoci non marginali, a meno che non siano chiariti i valo-

[384] Ibid., p. 96.

ri strumentali dei riferimenti: lo spazio pubblico della polis può essere richiamato per invocare l'accesso libero alla politica, il coinvolgimento di *tutta* la società nelle sue dinamiche e nelle sue capacità di progettare identità e coesioni, di discutere sui ruoli e sui mandati delle rappresentanze, di assumere come guida dell'agire politico l'etica. L'arena pubblica rappresenta la crisi dello Stato tradizionale, ma nello stesso tempo esprime trasformazioni delle esigenze e non preclude la costruzione di modelli di comportamento attraverso cui proiettare la democrazia nel futuro, portando a continuo rinnovamento gli elementi essenziali elencati inizialmente: capacità di direzione e di controllo, capacità di coordinamento, capacità di definizione degli obiettivi generali, assumendosi piene responsabilità a tutti i livelli.

La maturazione delle relazioni internazionali attraverso la costruzione di reti, più o meno solide, di pubbliche amministrazioni internazionali, superstatali, comunitarie, nazionali e locali porta a leggere le risorse territoriali e ambientali in termini globali, erodendo simultaneamente sia la sovranità dello Stato, sia l'autonomia assoluta ed isolazionista dell'ente locale. L'approfondimento dei significati della partecipazione, in quanto accesso alla politica, dunque alla formazione della domanda sociale e alla possibilità di controllo, è strumentale alla formulazione degli obiettivi, nella convinzione che non possono essere più soltanto obiettivi locali, che la pianificazione e la programmazione possono essere strumenti di accordo e di redistribuzione per la sostenibilità in aree vaste, e che la gestione, nel più ampio senso del termine, dei servizi pubblici costituisce uno dei principali compiti delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali.

4.4.3. Democrazia, pluralismo e partecipazione

La pertinenza della democrazia all'urbanistica si dimostra con tre argomentazioni.

La prima argomentazione è indotta dal fatto che all'origine dei conflitti sta il dominio delle risorse naturali (o territoriali), limitate e non rinnovabili. La seconda argomentazione è dedotta dalla consapevolezza che, al pari dei conflitti, la protezione dell'ambiente presuppone scelte condivise: non si potrà salvare l'ambiente se le politiche ambientali non saranno accettate da tutti. La terza argomentazione riguarda il diritto di proprietà da riferirsi in parte alla costituzione economica e in parte al territorio e all'ambiente: il criterio di guida all'uso del suolo deriva dal suo essere bene pubblico. Per dare coerenze alle trasformazioni territoriali indirizzandole verso strategie ambientali, occorre una politica di accordi e di programmi operativi, traducibili concretamente in politiche territoriali e ambientali, in cui siano salvaguardati gli interessi pubblici e il diritto privato la democrazia dunque non può essere solo formale, ma deve sostanziarsi nel diritto, nella pari dignità, nella

capacità di accordare il diritto privato con gli interessi generali, di raccordare le esigenze locali con le strategie statali, di potenziare i ruoli e le capacità operative delle organizzazioni sovrastatali.

Norberto Bobbio concludeva le argomentazioni sul futuro della democrazia con un appello ai valori della tolleranza, della non violenza, del rinnovamento sociale e della fratellanza. Tali valori possono e devono essere conseguiti tramite politiche graduali, tramite il dialogo, direttamente richiamando i principi propri della *fraternité*; non solo, ma prima di formulare tale appello ricorda che, nonostante le critiche possibili alla democrazia, solo nella condivisione della democrazia in tutte le nazioni può risiedere la rinuncia alla guerra, riaffermando così la convinzione di Kant, secondo cui il prerequisito alla pace perpetua consisteva nell'adozione da parte di tutti gli Stati di una costituzione repubblicana[385]. Proprio da questa visione del futuro della democrazia si deve lavorare per risolvere i conflitti tra diritto privato e diritto di proprietà e interessi generali, spesso invece intesi come insormontabili ostacoli alla pianificazione.

Professionisti e funzionari delle pubbliche amministrazioni hanno frequentemente denunciato il conflitto tra scelte del piano e proprietà fondiaria, indipendentemente dal tipo di reggimento politico e dal modo con cui le scelte erano imposte d'autorità o secondo procedure partecipative. I vincoli imposti dalla proprietà fondiaria sono stati discussi con una grande varietà di argomentazioni, oscillanti tra giustizia, eguaglianza e tecnica urbanistica: per alcuni la questione è stata posta in termini di accesso al lavoro della terra, per altri di accesso alla casa, per altri ancora in termini di possibilità di edificare sui terreni "migliori" e indipendentemente dalla proprietà, oppure nella possibilità di urbanizzare razionalmente il territorio con strade più larghe, con fognature con trasporti pubblici. I temi convenzionali degli urbanisti riguardavano le forme urbane, i tracciati delle strade, la riqualificazione dei lotti esistenti o l'espansione urbana, dove è la proprietà privata l'unico deterrente, mentre non esiste consapevolezza di alcun limite alle risorse territoriali. Nella storia dell'urbanistica, come nel caso della ricostruzione di Londra dopo il grande incendio, la proprietà privata mostra spesso la sua forza. Nel mondo contemporaneo conseguita a fatica, forse non ancora così diffusamente come sarebbe necessario, quella consapevolezza dei limiti e delle criticità ambientali dovrebbe mutare radicalmente quell'approccio, per orientare lo sguardo agli aspetti strutturali e infrastrutturali dell'organizzazione territoriale e per estenderlo agli effetti cumulativi delle trasformazioni. Dalla complessità dei processi di organizzazione territoriale è sufficiente enucleare pochi aspetti per far risaltare l'esigenza di nuovi accordi per l'urbanistica.

---

[385] Bobbio 1984 (1978-1983), pp. 24-28.

In *primo luogo*, l'edificabilità di un suolo in termini di destinazione d'uso e di modalità di intervento nelle democrazie rappresentative compete ad un'autorità pubblica che agisce nel nome e per conto di una comunità territoriale e come portatrice di interessi pubblici generali: una volta eletti, si governa in nome di tutti i cittadini. In *secondo luogo*, sia che le competenze urbanistiche siano esercitate all'interno di leggi generali o all'interno di regole locali, sono stati sperimentati positivamente diversi strumenti per ridurre posizioni eccessivamente dominanti dei valori economici della proprietà del suolo: Tra di essi si possono citare la perequazione tra i proprietari fondiari, l'onerosità delle trasformazioni per contribuire alle opere di urbanizzazione, la valutazione degli impatti ambientali e l'imposizione di opere di mitigazione e di compensazione per ridurli, la costruzione di edilizia a prezzi controllati e l'erogazione di contributi alle persone, la costruzione di servizi pubblici. Gli stessi regolamenti edilizi come nel passato sono stati strumenti efficienti per impedire che gli interessi privati danneggiassero la salute, possono essere utilizzati in termini ambientali per migliorare le prestazioni degli edifici e ridurre i consumi. Occorre contribuire alla diffusione integrata di simili strumenti, occorre far capire che tutto questo nel suo insieme indubbiamente appartiene all'urbanistica, e da azioni statali e sovrastatali potrebbe avere un rafforzamento non altrimenti raggiungibile. In *terzo luogo*, quanto più si riconosce che l'uso del territorio, la sua trasformazione per l'edificazione assieme alla gestione del costruito sono centrali nei processi economici, tanto più i poteri pubblici devono operare per la redistribuzione territoriale delle risorse, in modo da integrare obiettivi sociali, obiettivi ambientali e obiettivi economici, così affermando la funzione positiva dell'urbanistica a tutte le scale. In *quarto luogo*, tutto questo dimostra quanto la libertà di accesso al territorio e alla casa degli individui, diritto riconosciuto a livello internazionale, dipenda da scelte urbanistiche e da potenzialità dell'urbanistica, esercitabili per orientare il mercato dei suoli, per influenzarne i prezzi, per regolare le modalità d'uso e di trasformazione.

Le questioni che minano la democrazia derivano dalla forza del capitalismo, dalle pretese del liberalismo, dalla demagogia che manipola consenso e partecipazione. Bobbio ripercorre le tensioni tra poteri legittimi e poteri occulti, o invisibili o nascosti, per discutere delle tensioni tra interessi generali e interessi particolari; riconosce tali tensioni si sono risolte e si spesso si risolvono nell'abuso di potere, negli eccessi di controllo sociale, nelle forme di criptogoverno e di sottogoverno; conclude che se è vero che tutto questo può scuotere la democrazia, è anche vero che la democrazia si difende operando nel diritto pubblico e nel diritto privato, introducendo strumenti di controllo, di trasparenza degli atti amministrativi, stabilendo regole e criteri di rappresentanza e di partecipazione. Come nessuna regola può offrire garanzie, senza continue attività di controllo; nessuna persona senza regole può essere una risposta accettabile: le minacce alla democrazia derivavano non

tanto dalle difficoltà e dalle apparenti debolezze, senz'altro da controllare e contenere, quanto dal liberalismo e dal capitalismo, per i quali la democrazia è un freno. Queste sono le motivazioni per cui alle capacità individuali e al carisma si deve dunque anteporre il diritto:

> «Personalmente, non ho dubbi sulla risposta a queste domande. E proprio perché non ho dubbi, posso concludere tranquillamente che la democrazia è il governo delle leggi per eccellenza. Nel momento stesso in cui un regime democratico perde di vista questo suo principio ispiratore, si rovescia rapidamente nel suo contrario, in una delle tante forme di governo autocratico, di cui sono piene le narrazioni degli storici e le riflessioni degli scrittori politici.»[386]

Nel riprendere le tesi per una teoria dell'urbanistica ci si interroga su quanto quelle questioni politiche trovino riscontro nell'urbanistica e rimandino a difficoltà disciplinari mai risolte, spesso mal individuate. Rafforzare i principi di democrazia significa allora anche sviluppare capacità di coordinamento, di pianificazione e di programmazione, impedendo che deviazioni marginali si trasformino in patologie, significa intervenire nelle legislazioni nazionali per offrire, pur nella convergenza del diritto pubblico verso il diritto privato, un'interpretazione di bene pubblico capace di bilanciare proprietà privata e sostenibilità. In termini urbanistici il dominio del valore-prezzo del suolo deve essere sottomesso ai valori sociali e ambientali. Per l'agire urbanistico significa introdurre principi e obiettivi generali di assetto del territorio nella legislazione nazionale, per coordinare le azioni locali secondo un'unica strategia di sostenibilità, perché questi sono, prima di tutto, strumenti della democrazia. La domanda posta tradizionalmente all'urbanistica riguardava la compatibilità tra libero mercato dei suoli e una razionalità dell'urbanesimo, che talvolta includeva il diritto di accesso alla casa e di salubrità, fatti salvi il diritto di proprietà del suolo, il diritto di edificazione, la remuneratività degli investimenti. La domanda tradizionale univa una componente sociale connessa alla giustizia e all'eguaglianza sul territorio, ad una componente autoritativa dell'azione pubblica di governo: l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità e il giusto indennizzo facevano riferimento più a questa che a quella. In quel contesto andavano interpretate le definizioni di interesse pubblico generale, di opere pubbliche o di servizi pubblici nell'ambito del potere urbanistico locale. La domanda posta attualmente all'urbanistica ha origine dalla consapevolezza sociale delle criticità ambientali: queste motivazioni spostano il contesto di riferimento dall'ambito locale o dalla singola opera pubblica all'intera regione, al paese, all'Europa, al pianeta. Lo stesso quadro programmatico non può essere più fornito dal piano urbanistico locale, ma dalla lettura integrata dei livelli di pianificazione e di programmazione di area va-

[386] Bobbio 1984 (1978-1983), p.170, nel saggio intitolato "Governo degli uomini o governo delle leggi?".

sta, in cui sono coinvolti interessi “generali”. A sua volta la valutazione di impatto trascenderà gli impatti individuali, per interrogarsi su quegli effetti singoli, o derivati dalla sommatoria di analoghe azioni, che trascendono l’area puntuale e il diritto dell’individuo. L’uso del territorio riguarda l’ambiente, non è più potestà solo locale, ma globale.

La *Carta europea del suolo*, adottata dal Consiglio d’Europa a Strasburgo nel 1972, riprendeva i principi dell’ecologia, affermando l’appartenenza del suolo al sistema aria-acqua-suolo, il suo essere patrimonio comune, i rischi derivati dal consumo delle risorse naturali e dall’inquinamento, invocando politiche responsabili dell’uso del suolo non più rivolte soltanto alle condizioni economiche generali. L’affermazione di simili principi doveva in questi decenni passati spingere ad ammodernare quei principi che erano alle origini del potere locale, istituiti per garantire la libertà individuale di proprietà e di disponibilità del suolo: ora diviene un percorso obbligato per le questioni ambientali e la scarsa disponibilità di risorse naturali. Per alcuni aspetti si riprendono le considerazioni già avanzate a proposito della qualificazione “pubblico”, che in servizi pubblici, in opere pubbliche e in lavori pubblici, assume un significato ambiguo comprendente azioni intraprese da pubbliche amministrazione, azioni rivolte ad interessi generali di più gruppi sociali, azioni redistributive, azioni in risposta a domande dell’intera società. Il riferimento alla legislazione richiama in conclusione il tema del mercato ovvero della possibilità di ricondurre tutti i rapporti al mercato. L’applicazione del concetto di bene pubblico alle risorse limitate in condizioni di democrazia, di liberalismo e di mercato, rinvia a oltre vent’anni fa, quando era stato affrontato il confronto tra criteri di valutazione dell’analisi economica, basata sull’efficienza, e quelli dell’etica, fondata sulla giustizia, ipotizzando l’esistenza di valutazioni non confrontabili[387]. L’analisi di Allen Buchanan considerava però sia l’inefficienza del mercato nella fornitura di beni pubblici, nei confronti di chi ne dovrebbe usufruire gratuitamente, sia la tendenza espansionistica ed invasiva del mercato, capace di impoverire tutti i rapporti umani attraverso criteri meramente utilitaristici e di mercato. A queste analisi Bobbio pone ulteriori riflessioni confrontando le accuse di ingerenza dello Stato con il carattere pervasivo del mercato. L’ambiente per definizione è casa comune degli esseri viventi, dunque “bene pubblico” per eccellenza, caratterizzato dal non essere circoscrivibile in confini amministrativi e contemporaneamente dall’essere condiviso da tutti i popoli, contro cui si battono coloro che vogliono in qualche modo mantenere la sovranità economica dello Stato o delle multinazionali, sostenuti dalla dimensione globale del mercato, dalla possibilità di coesistenza e di collusione di potenti interessi.

[387] Buchanan Allen 1985.

Non possono e non devono passare altri decenni invano. L'ambiente come bene pubblico deve essere il principio fondamentale cui far riferimento nel diritto internazionale e nazionale e per impostare una dimensione teorica generale dell'urbanistica.

4.4.4. Partecipazione e urbanistica

L'uso del territorio appartiene alla politica. Le modalità di redigere e attuare i piani, di distribuire servizi e infrastrutture dipendono dall'agire urbanistico e coinvolgono tutta la popolazione.

I rapporti tra residenze di lusso e case popolari, tra quartieri ricchi, zone urbane degradate e quartieri per popolazione a basso reddito, tra centri direzionali e amministrativi, centri commerciali, insediamenti industriali o artigianali e complessi agricoli sono testimonianze della politica. Nel mondo contemporaneo contraddizioni, squilibri, criticità non solo non testimoniano affatto un'inefficienza nella distribuzione di infrastrutture e di servizi, ma sono espressioni concrete degli squilibri sociali secondo forme assai più articolate del concetto classico del dualismo tra città e campagna. Quanto emerge nei paesi sviluppati non è che un pallido riflesso di quanto avviene nei paesi in via di sviluppo e in quelli meno sviluppati, dove aree urbane di vecchia formazione, aree urbane degradate, centri rurali, insediamenti e abitazioni sparse, rifugi provvisori, assenza di acqua potabile, impossibilità di accesso alla politica e all'emancipazione sono l'altra faccia dello sviluppo senza democrazia.

Lo sfruttamento dei differenziali di rendita fondiaria operano contemporaneamente lungo tre direzioni almeno: accelerazione lo sviluppo urbano, selezione sociale, selezione delle attività produttive. Per quanto riguarda lo sviluppo urbano, la storia è stata spesso spiegata come risultato delle centralità amministrative, dell'industrializzazione e degli squilibri tra città e campagna, sottovalutando l'inestricabile intreccio, ben visibile dove meno la politica ha controllato le trasformazioni, con gli interessi delle proprietà fondiarie e dei costruttori come forza determinante della trasformazione; difficile sarebbe, infatti, sostenere che nelle trasformazioni urbane ha sempre dominato il fabbisogno sociale e produttivo piuttosto che la speculazione finanziaria innescata dalla rendita assoluta o differenziale e che questa sia stata una deriva sopportabile o trainante è una domanda che spetta ad altre ricerche. Per quanto riguarda la selezione sociale e produttiva, i prezzi dei terreni e delle case, l'ubicazione e l'approvvigionamento di servizi sono filtri selettivi che, oltre a favorire la suddivisione della città secondo criteri di ricchezza o di capacità di pagare rendite più o meno elevate alla proprietà immobiliare e all'edilizia, limitano le possibilità di fruizione sia di quei servizi primari quali l'istruzione,

l’assistenza e il commercio, sia delle attività culturali e ricreative. La dotazione di servizi e di offerta di posti di lavoro, alla stessa stregua delle finiture edilizie, intervengono nella variazione della *rendita fondiaria differenziale II*. I regolamenti edilizi, i piani urbanistici e le norme giuridiche, anche se ispirati a fini sociali, possono essere facilmente gestiti per incrementare i prezzi dei terreni e per sfruttare l’urbanizzazione come moltiplicatore degli investimenti. La stessa debolezza finanziaria degli enti locali, rendendo rara la dotazione di infrastrutture e di attrezzature sociali, incrementare il differenziale tra le zone.

Nel passato le risposte alla violenza della povertà e delle differenze sociali, a parte marginali interventi e utopie, furono lotte contadine e lotte urbane, proteste per lo più soffocate col sangue, dove le eventuali vittorie ebbero risultati esigui rispetto alla mobilitazione, ai costi e alle perdite sociali, anche se complessivamente contribuirono a promuovere trasformazioni politiche e il miglioramento delle condizioni igienico sanitarie. Gli scontri furono talmente estesi che in Italia, per esempio, solo nella prima metà dell’Ottocento causarono così tante vittime da essere del tutto paragonabili alle battaglie per il Risorgimento:

> «Basti ricordare, in proposito, i grandi moti contadini del 1796, del 1799, del 1808, del 1821, del 1848, del 1860, che in tutte le crisi del nostro Risorgimento precedono, per lo più, i moti giacobini o costituzionali dei ceti più elevati, ma che poi con questi finiscono con l’entrare in contrasto aperto e sanguinoso. Si aggiunga, ancora, che nelle sole battaglie combattute, dal nuovo esercito nazionale italiano, contro il cosiddetto “brigantaggio” degli anni immediatamente successivi al 1860, il numero dei candidati risultò *superiore* a quello di tutte le battaglie combattute nel corso delle nostre guerre d’indipendenza: mentre certo di moltissimo superiore, ancora, seppure difficilmente precisabile in cifre, fu il numero dei caduti in altre guerre contadine, come quella combattuta dalle “masse” del cardinale Ruffo. Pare difficile, insomma, da questo punto di vista, considerare come risorsa ed appropriata un’espressione, quale può essere quella di “*mancata* rivoluzione agraria nel nostro Risorgimento”: perché una rivoluzione (anzi un lungo e durevole processo rivoluzionario), che impegnò masse contadine considerevoli, indubbiamente *ebbe luogo* nel corso del nostro Risorgimento, e presentò momenti di crisi particolarmente acuti, drammatici e sanguinosi. Né forse andrebbe esente da una certa ambiguità anche un’espressione quale potrebbe essere quella di una “mancata rivoluzione agraria *vittoriosa*” nel nostro Risorgimento: perché - se è vero che, nel complesso, le rivendicazioni delle masse contadine, per quanto riguarda il regime terriero ed agrario, non trovarono, allora, tale soddisfazione - certi risultati, e sia pur limitati e parziali, furono tuttavia ottenuti in quella direzione e risultarono, talora, non privi di una loro efficacia, e sia pur presto riassorbita dal sopravvenire di nuovi processi di sviluppo e di concentrazione più propriamente capitalistica della proprietà terriera.»[388]

[388] Sereni, 1975 (1947, 1968) pp. XXI-XXII.

Basterà ricordare due esempi di insurrezioni cittadine: la Comune di Parigi del 1871, quando si diede vita ad un governo rivoluzionario in risposta alla sconfitta di Napoleone III nella guerra franco-prussiana, a cui seguì una violenta repressione che segnò il passaggio dalla monarchia alla prima repubblica presidenziale, e la rivolta di Milano contro la carestia e gli aumenti del prezzo del pane, nota come la *Protesta dello stomaco*, che il generale Bava Beccaris nel 1898 bloccò con i cannoni.

Le lotte sociali si sono formate e scomposte di continuo, non sempre appartengono alla storia, spesso senza reciproche memorie, senza identità, a meno che non fossero sostenute da movimenti politici. Senza di essi, rinchiuse in visioni locali, non poterono concretare obiettivi strategici, non incisero nell'urbanistica, non ridussero squilibri e segregazioni sociali nel breve termine. Tuttavia, come le lotte contadine e la questione agraria costituirono la base delle inchieste e delle indagini sulla rendita fondiaria agricola e sullo sfruttamento sociale, così le lotte urbane assieme alla questione igienica indirizzarono gli studi sulla città verso la rendita urbana e successivamente, un secolo dopo, verso approcci di pianificazione partecipata o *advocacy planning* come Paul Davidoff la definì già nel 1965[389]. Dopo pochi anni con i moti studenteschi del '68 la parola d'ordine divenne il diritto alla casa (*la casa come servizio*), diffondendo riflessioni sulla valore del suolo urbano, sulla rendita, sugli squilibri sociali, sulla partecipazione. Attraverso l'urbanistica si comunicava la *riappropriazione* della città, la città ai cittadini, un percorso non sempre chiaro, che ancora appare difficoltoso[390]. Per un uso del territorio socialmente equilibrato e ambientalmente sostenibile occorre un ampio consenso popolare e imprenditoriale, privato e pubblico; occorrono valori e obiettivi capaci di riunire esigenze sociali, esigenze economiche ed esigenze ambientali. In questo senso la partecipazione non è un'assemblea popolare per ottenere una maggioranza numerica; la partecipazione è formare conoscenza e responsabilità per costruire un processo di pianificazione programmazione e progettazione comune, dunque affrontare fino in fondo le questioni della democrazia. Per tutto quanto esposto non è più sufficiente un'urbanistica puramente vincolistica; certamente non bastano innovazioni legislative sofisticate, se mancano di strategie condivise atte ad indirizzare risorse economiche e finanziarie; se non si punta alla partecipazione attiva per un uso sociale del territorio e per la costruzione di nuovi modelli insediativi. La ricorrenza del tema della partecipazione sociale, che ha da sempre attratto gli urbanisti nonostante le scarse applicazioni, ha passato almeno tre livelli di coinvolgimento dimo-

---

[389] Davidoff 1965.

[390] La questione della casa e delle lotte urbane così come si manifestò negli anni Settanta è documentata tra gli altri da: Goodman 1972; Castells 1975 (1972); PCI (a cura di) 1973; Castells 1976 (1973); Borja 1975 (1973-1974); Daolio (a cura di) 1974; Comitato di Quartiere (a cura di) 1976; Borja 1976; Castells, Cherki, Godard, Mehl 1977; Borja, Tarrago, Boix 1977.

strando così l'importanza dell'istanza e le trasformazioni che ha subito sotto la pressione dei cambiamenti dei modelli di Stato.

Un *primo livello di partecipazione* consiste nella trasparenza e nella comunicazione. Nell'urbanistica del Novecento è d'obbligo citare ancora una volta il piano di Washington del 1901, non tanto per i contenuti, quanto per la procedura partecipativa fondata sull'illustrazione del piano ai quartieri, aspetto colto come essenziale ed innovativo da Albert Erich Brinckmann[391]. Il caso italiano ancora una volta può essere considerato per illustrare la maturazione del concetto di partecipazione nella predisposizioni di nuovi significati. La "Legge Urbanistica" adottata durante il fascismo prevedeva dopo l'adozione in consiglio comunale, che il piano regolatore generale fosse pubblicato, affinché gli interessati ne prendesse atto e potessero, entro precisi termini di tempo, far ricorso. Un'eventuale opposizione al piano doveva essere formalizzata affinché la giunta consiliare potesse valutare se respingerla interamente o parzialmente, o accettarla (fase di controdeduzione). In seguito alla discussione definitiva il consiglio comunale approvava il piano controdedotto e lo inoltrava alle autorità competenti per l'approvazione. La partecipazione era sollecitata dopo la redazione del piano, ma la procedura di *pubblicazione* non rispondeva ad esigenze partecipative, quanto alla protezione della proprietà privata contro il potere pubblico. Inoltre, l'ordinamento urbanistico previsto nella legge era marcato decisamente da una rigida struttura gerarchica, peraltro del tutto coerente con quella fase della costituzione economica che sanciva l'eliminazione del codice di commercio e ampliava il codice civile con i principi della proprietà e dell'impresa, con l'economia mista e con il dirigismo economico dello Stato[392]. Questo livello può però essere interpretato come un'anticipazione a procedure attente alle necessità della popolazione a basso reddito, basate sulla pianificazione partecipata sperimentate negli anni Sessanta.

In queste procedure consiste il *secondo livello di partecipazione* segnato sia dalla maturazione della democrazia e dalle spinte dell'opinione pubblica, sia dai cambiamenti delle condizioni politiche nel dopoguerra. Si può ricordare ancora lo spunto offerto da Platone sulla democrazia, quando nel confronto con le tesi di Protagora sull'insegnamento dell'amministrazione della città, sosteneva la libera partecipazione all'assemblea sulla pubblica amministrazione, in quanto la pubblica amministrazione riguarda "tutti"[393]. Nel Novecento il contributo più incisivo venne dagli Stati Uniti, dove si costituirono agenzie per tutelare gli interessi o come si disse allora per dare voce a quelle minoranze non rappresentate dalle agenzie tradizionali. Tali agenzie si definirono *advocacy planning agencies*, consultori di piani-

[391] Brinkmann 1920, pp. 118-119.

[392] Cassese 2007 (1995), pp. 14-16.

[393] Si veda: Platone, *Protagora*, in: Platone, Opere, Laterza, Bari, 1966, vol. II, passo 319, p. 1077, dove ovviamente "tutti" sono "solo" gli uomini liberi.

ficazione. Negli uffici tradizionali di pianificazione si formavano sezioni specializzate in *social planning*[394] accanto all'attività di *physical planning*. In Inghilterra furono messi sotto accusa i metodi dell'urbanistica convenzionale, sostenendo analogamente che si dovevano risolvere i problemi della popolazione e non soltanto gli interessi dell'edilizia. Negli stessi anni in Germania fu introdotto come nuova specializzazione l'urbanistica sociale *Sozial planung*. La partecipazione della popolazione e l'impegno diretto ad affrontare problemi sociali possono diventare strumenti di consenso politico e di controffensiva alle lotte urbane, osservando la sostanziale differenza tra la ricerca del consenso *dopo la scelta delle strategie urbanistiche* e la partecipazione diretta *durante i processi di formazione delle scelte*, che l'uso di una terminologia e di una fraseologia comune non basta a nascondere. Nello specifico del caso italiano il cambiamento politico è sancito dalla Costituzione repubblicana e dalla conseguente trasformazione della "costituzione economica" espressa dagli articoli sulla proprietà e sull'impresa. La permanenza della "Legge Urbanistica" in una condizione politica radicalmente mutata fu giudicata causa di in processo di pianificazione sostanzialmente inefficiente, pur essendo ben consci dell'esistenza di manovre tese a sfruttare con promesse urbanistiche, con studi periodici studi e con trattative dirette il consenso, mantenendo l'urbanistica sostanzialmente nel fatto e lontana dal diritto, e questo almeno in parte spiega le tensioni per una riforma urbanistica. D'altra parte, questo non avvenne sempre, ma in taluni casi, secondo le particolari vicende politiche locali, il diritto urbanistico fu cercato e rafforzato proprio come strumento di battaglia contro gli interessi particolari e per rispondere alle richieste sociali e favorire politiche redistributive. In Emilia Romagna, a sostegno degli obiettivi sociali nell'urbanistica si introdusse la partecipazione nel processo decisionale; furono istituiti consigli di quartiere nella città e consigli di frazione nella campagna per illustrare i criteri della pianificazione e raccogliere le indicazioni locali durante la fase di redazione dei piani. A queste esperienze negli anni Settanta in tutta Italia si aggiunsero comitati di quartiere spontanei come forme organizzate di lotta politica per incidere sulla politica locale e per migliorare le condizioni abitative. Tali condizioni predisposero un terzo livello successivo caratterizzato dalla trasformazione istituzionale delle procedure spontanee.

Il *terzo livello di partecipazione* è caratterizzato dallo Stato del Benessere e dall'estensione delle sperimentazioni in forme istituzionali generalizzate di decentramento amministrativo. In Italia, dopo una prima sperimentazione in alcune grandi città italiane che istituirono i consigli di zona, una legge nazionale del 1976 estese a tutte le città il principio del decentramento come strumento di rapporto diretto con i cittadini. In quella legge si distingueva tra funzioni *consultive*, per le città con

[394] Sul movimento degli *advocate planners* e sulla possibilità di successo all'interno delle democrazie, agendo senza la pressione delle lotte urbane: Goodman 1972, basato sull'esperienza diretta nelle *advocacy planning agencies*.

meno di 40.000 abitanti, e funzioni *deliberative* per le altre, purché dotate di elezioni dirette dei consiglieri. Il decentramento, come forma di partecipazione o come strumento di informazione e formazione o come assorbimento delle forme spontanee di associazioni, dipendeva così dalle situazioni politica e amministrativa locale. Naturalmente, soltanto quando si riesce a rendere partecipe la popolazione lungo tutto il processo di pianificazione, si può difendere il carico innovatore dell'urbanistica democratica, con la possibilità, attraverso il dibattito pubblico e la partecipazione, di una semplificazione del processo "osservazioni-controdeduzioni-adozione-approvazione".

La partecipazione, così come è andata configurandosi parallelamente alla democrazia e alle nuove funzioni dello Stato risponde a tre funzioni: assolve all'importante compito di controllo democratico della pianificazione; permette all'ente locale e agli operatori economici una maggior conoscenza dei problemi sociali e delle questioni locali e particolari; infine, fa raggiungere un'ulteriore conquista, tutt'altro che trascurabile grazie ad un maggior livello d'approfondimento e al contatto con operatori pubblici e privati per l'attuazione del piano, in quanto con un effettivo allargamento del consenso si danno maggiori possibilità di attuare tempestivamente i contenuti del piano.

La ricchezza delle città consiste non solo nella sovrapposizione delle tante definizioni che convivono contemporaneamente, ma nella loro costruzione per parti tramite processi architettonici e urbanistici intrecciati, non sempre lineari, non sempre sequenziali, promossi da interessi privati e collettivi. La modernità delle città è nel loro essere di continuo adattate a modelli di vita sociale e di organizzazioni produttive cangianti. La ricchezza sociale delle città richiede una riflessione critica approfondita e attuale nella sua dimensione politica e nelle potenzialità dei canali delle democrazie, che andrebbe persa se si cogliessero solo alcuni aspetti particolari, spettacolari delle "forme", private dei contenuti sociali. La complessità urbana non può e non deve essere ridotta arbitrariamente e l'urbanistica può essere strumento per contribuire al rispetto dei valori culturali e sociali, con particolare attenzione alla parte di popolazione che meno ha possibilità di rimediare autonomamente alle carenze ambientali e di esprimersi. È possibile affrontare globalmente l'uso del territorio, contrastando però radicalmente il modello di sviluppo dell'organizzazione territoriale consolidatosi tra Otto e Novecento, discutendo sulla ragionevolezza contenuta nell'espressione della casa come servizio e non come oggetto di speculazioni finanziarie e sulle contraddizioni implicite derivate in primo luogo proprio dalla collusione tra il piccolo risparmio e i grandi investi finanziari. Infatti, tutti coloro che, per necessità o per libera scelta, hanno investito le proprie risorse nella proprietà della casa, interpretano la casa come bene rifugio per ancorare il valore dei risparmi e il loro interesse si affianca a quello delle società immobi-

liari, piccole e grandi, capaci di manovre speculative, formano di fatto un blocco sociale, favorevole alla rendita, contrario all'equità.

Questi passaggi, propedeutici alla formulazione di ipotesi generali, portano alle seguenti considerazioni. Lo sviluppo della democrazia richiama la costruzione partecipata delle diverse fasi di trasformazione del territorio (pianificazione, programmazione economica, programmazione delle attuazioni, progettazione delle opere e loro realizzazione e gestione), ma perché un simile processo partecipato possa funzionare è necessario che questi temi siano compresi da tutti, e che ciascuno accetti di incanalare le proprie richieste in una visione generale. La partecipazione, oltre a tutto questo, diviene contemporaneamente anche spiegazione e coinvolgimento assembleare, garanzia contro i soprusi, trasparenza del processo decisionale per il controllo dell'agire politico e delle attività amministrative. Tutto questo però non sarebbe sufficiente, se non fossero dati strumenti di controllo e di verifica che oltre a garantire la trasparenza, siano in grado di fornire al cittadino la descrizione delle competenze, dei servizi da erogare e delle modalità di erogazione.

La democrazia rappresentativa attraverso forme elettive non rinuncia al controllo ma lo aiuta attraverso regole e norme, come per esempio attraverso la definizione di principi etici di comportamento e di regole di erogazione dei servizi, come attraverso la *Carta dei Servizi*, che risponde alla finalità di controllo della qualità e di autoregolazione. La *Carta dei Servizi* ha finalità di trasparenza sia nel fornire informazioni corrette e aggiornate sui servizi offerti, sia nel sottoporre a controllo continuo la loro qualità, introducendo tre modelli di valutazione, uno specifico al campo della pubblica amministrazione, l'altro tipico della fornitura di un prodotto vista come un processo, la terza di qualità intrinseca dell'ente pubblico. Dall'esame dei principi generali e delle linee guida per la sua realizzazione si dimostra che la *Carta dei servizi* può essere un contributo al miglioramento delle relazioni tra amministrazione e cittadini. Nel 1994 il Consiglio dei Ministri licenziò la direttiva "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", cui seguirono successive azioni legislative e normative per definire i campi di intervento specifico, nella sanità, nei trasporti, nei servizi comunali e altri ancora.

La *Carta dei Servizi* assume quindi la funzione di dimostrare l'impegno della politica, attraverso la pubblica amministrazione, ad agire per i cittadini e con i cittadini. La qualità dei servizi è la risposta collettiva ai bisogni sociali; la sua misura diviene strumento per controllare l'adeguatezza delle risposte, non solo per individuare correttivi (*autocorrezione*), il che sarebbe già non poca cosa, ma anche per mettere a punto piani e progetti per il futuro. La misurazione della qualità dei servizi testimonia l'importanza che essi hanno per la pubblica amministrazione. La sua attuazione (la misurazione della qualità) deve essere fatta dall'interno (suggerimenti e reclami con un dialogo diretto con i cittadini) e dall'esterno attraverso un'azione svolta da un ente certificatore estraneo, non di parte.

Nei processi aziendali di produzione di beni e servizi sono state introdotte normative di certificazione di qualità per verificare la corrispondenza tra la dichiarazione di qualità e il prodotto finale, che è visto come esito di un processo: la certificazione di qualità garantisce che tutte le componenti del processo hanno rispecchiato le caratteristiche richieste. La certificazione della qualità è un processo che offre un'*assicurazione di qualità*, operando con criteri il più possibile oggettivi, sistematici e verificabili. Nella pubblica amministrazione non solo si richiede il controllo delle modalità di svolgimento delle attività amministrative, ma anche la qualità intrinseca, che coinvolge altri aspetti non marginali, come il comportamento degli eletti.

Un incentivo a sviluppare anche il rapporto tra eletti e elettori è fornito dalla *Risoluzione 79* del 1999 del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa riguardante l'integrità politica degli eletti nelle amministrative e che operano in regioni, province e comuni. La *Risoluzione 79* è alla base della dichiarazione adottata il 1 aprile 2004 dalla *Conferenza sull'etica nel settore pubblico*. In tale dichiarazione nel punto 2 si indica che il comportamento degli eletti deve rispondere ai principi di obiettività, integrità, responsabilità, disponibilità, onestà, sottomissione all'interesse pubblico e adesione alle norme etiche della vita pubblica. Inoltre, si raccomanda la diffusione di un *Manuale delle buone pratiche per l'etica pubblica a livello locale*. A sostegno della *Risoluzione 79* del Consiglio d'Europa, si osservi che lo stesso *Testo Unico per gli Enti Locali* del 2000 nell'articolo 78 esplicita regole analoghe, non strettamente giuridiche, per il comportamento degli amministratori[395] e che i soggetti primari abilitati al controllo sono in prima istanza i cittadini, in quanto elettori, ma è possibile che si faccia ricorso agli stessi principi anche nelle attività di controllo di legittimità amministrativa.

I principi che generano la posizione espressa dal Consiglio d'E uropa nella Risoluzione 79 sono di carattere generale, due specifici della democrazia e uno deivato dai codici di comportamento delle imprese nel rispetto dei clienti. Il primo principio riconosce che in democrazia gli eletti rappresentano tutta la popolazione e non solo quella parte che l'ha eletta; il secondo principio deriva dall'esistenza in tutti i settori economici di disposizioni legislative accompagnate da codici di comportamento per garantire la correttezza nei rapporti con i clienti, il terzo principio consiste nel diritto e dovere fondamentale dei cittadini e dei mezzi di comunicazione di esercitare il controllo delle azioni e delle decisioni degli organi di governo. In conclusione, lo sviluppo della democrazia per garantire una correttezza nei rapporti tra Stato e cittadino, richiede una maggiore istruzione e formazione professionale. È necessario estendere e approfondire l'istruzione in tutti gli ordini scolastici e, in particolare, sviluppare positivamente l'educazione alla cittadinanza.

---

[395] Decreto Legislativo 2000.

Le trasformazioni politiche, la globalizzazione delle azioni e delle conoscenze pone a sua volta nel concetto di cittadinanza nuovi significati, assolutamente ampliati rispetto al passato: la *polis*, infatti, è ormai il mondo, la coscienza collettiva deve fondarsi sulla consapevolezza che territorio e ambiente costituisco un'unità inscindibile e non frammentabile. L'educazione alla cittadinanza, dunque, deve integrarsi con l'educazione alle risorse territoriali e ambientali, corollari indispensabili per fondare un'urbanistica in ambito ecologico.

4.5. Definizioni e ipotesi

L'analisi delle questioni implicite nei rapporti tra etica scienza e politica e tra Stato cittadini e organizzazione territoriale costituiscono riferimenti irrinunciabili, quanto deriva da queste elaborazioni diviene punto fermo. Da questo punto in avanti la costruzione teorica dell'urbanistica può avvenire solo attraverso l'affermazione di un apparato scientifico autonomo, attraverso l'elaborazione e la discussione di definizioni, ipotesi, di grandezze e di strumenti di misura. I processi di conferma o di falsificazione delle ipotesi e quelli di valutazione delle trasformazioni devono adottare criteri chiari, trasferibili e riproducibili.

Confronti interdisciplinari, attività di formazione e di ricerca, devono operare in quella miscellanea e con quel coacervo di regole, di principi operativi, di emozioni e di osservazioni empiriche, su cui si basano le scoperte, le formulazioni teoriche e le verifiche nelle scienze normali. Il territorio è di fatto il grande laboratorio delle trasformazioni operate dagli esseri umani, in esso vanno analizzati i risultati positivi e negativi raggiunti rispetto all'urbanistica e all'ambiente; la storia della città e del territorio può essere ricostruita come esito dei piani più o meno formalizzati, delle azioni dirette dal fatto o dal diritto, quindi delle diverse politiche all'interno di diversi reggimenti politici. La storia dell'urbanistica fornisce alla scienza e alle formulazioni teoriche i risultati degli esperimenti, che essi siano stati compiuti nel nome del liberalismo, del riformismo, dei principi di ordine o di funzionalità o di bellezza, o dei principi di vivibilità e di equità sociale. Molto è noto, anche se parzialmente sottovalutato proprio per diversi interessi, magari orientati più a studiare l'estetica urbana e il paesaggio oppure a risolvere singoli aspetti tecnici delle contraddizioni urbane. Nel primo caso quelle premesse portano al rimpianto acritico per la bellezza della città antica, più per il pittoresco che per i contenuti, nel secondo caso si ritiene l'industrializzazione fonte di una malattia originaria che ha colpito la città, curabile però con precise applicazioni tecniche o tecnologiche, celando il contesto politico e i meccanismi economici e finanziari, che stavano alimentavano il degrado ambientale e sociale. Gli studi storico critici sono gli strumenti per

intrecciare esigenze sociali, interessi particolari e scelte politiche, per far emergere le modalità con si è fatto uso o abuso delle risorse naturali, per rendere manifesto e far comprendere il percorso e la pertinenza urbanistica. Occorre attraverso approfondimenti e confronti costruire una visione prospettica dell'urbanistica, per trattare i temi classici, come quelli degli squilibri, delle abitazioni o delle origini della città, non per discutere un modello formale, ma per definire un agire politico, da cui far dipendere pianificazione, programmazione e gestione delle risorse pubbliche. È necessario che la comunità scientifica promuova discussioni teoriche generali a partire dall'analisi del mondo reale, dalla comparazione dei risultati raggiunti in diverse regioni, vagliando i risultati ottenuti e ottenibili delle azioni politiche esercitate o esercitabili. Lo scopo non sarà un'astratta elencazione di dati incoerenti, ma la ricerca di strumenti operativi ed efficaci per governare le trasformazioni. Occorrono modi e mezzi di produzione delle trasformazioni territoriali nella pianificazione, nella programmazione, nell'attuazione che consentano valutazioni e aggiustamenti per garantire i risultati, superando quei limiti che le costanti riduzionistiche hanno finora posto.

Solo sviluppando assunti e ipotesi verificabili, solo costruendo teorie forti si possono promuovere spazi "politici" capaci di riconoscere gli interessi particolari e di orientarli alla realizzazioni di interessi generali. Di questi, allo stato attuale se ne riconoscono almeno cinque come essenziali: il *primo assunto* riguarda l'articolazione dell'urbanistica in rapporto alla continuità del territorio e dell'ambiente; il *secondo assunto* riguarda l'indipendenza della teoria urbanistica dagli interessi; il *terzo assunto* riguarda l'esplicitazione dei conflitti interni all'organizzazione territoriale e la formulazione di obiettivi che rispondano ad interessi generali; il *quarto assunto* riguarda il controllo del processo urbanistico; il *quinto assunto*, infine, riguarda il limite delle autonomie locali e la condivisione di obiettivi e strategie generali attraverso processi di coordinamento.

4.5.1. Continuità del territorio e dell'ambiente e pianificazione

Nel primo assunto si ipotizza che l'unità e la continuità territoriale e ambientale implichino che l'urbanistica debba riguardare in maniera omogenea aree vaste. L'unità e la continuità territoriale costituisce infatti l'ambito in cui si manifestano gli impatti diretti e indiretti, isolati e cumulativi delle azioni e delle trasformazioni urbanistiche. L'unità e la continuità territoriale è indipendente dai confini amministrativi e, a maggior ragione, non può essere confinata entro di essi.

L'acqua di un fiume che scorre tra più regioni, tra più nazioni richiede un trattato tra più enti governativi a livello nazionale o internazionale: la possibilità di un simile trattato significa cooperazione per la gestione delle risorse. Le piogge acide

derivano dagli effetti indotti dalle emissioni di inquinanti nell'atmosfera attraverso reazioni chimiche e trasmissione a lunga distanza tramite eventi meteorologici: il controllo richiede accordi internazionali sulle emissioni industriali per ridurre la diffusione di inquinanti, magari comprendendo la compensazione dei danni arrecati. Come nel passato si è dimostrata essenziale per la protezione dello strato di ozono l'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e la conseguente azione coordinata degli Stati, così per il controllo dei gas serra o per la riduzione degli aerosol dannosi alla salute si dovranno promuovere azioni coordinate di tutte le nazioni. L'ecologia, con gli studi delle relazioni tra l'ambiente e gli esseri viventi, permette di individuare le patologie "territoriali" e di cercarne cause e rimedi, indicando ove sono sufficienti le competenze locali e ove occorrano accordi trasversali. L'unità e la continuità del territorio aiuta a smontare il concetto classico del dualismo città-campagna, che rappresentava, almeno parzialmente, il conflitto tra borghesia cittadina e condizioni di lavoro discontinuo e malpagato nella campagna. Con le innovazioni tecnologiche non ha più ragione d'essere in quei termini, tanto che se di dualismo si vuol discutere, si deve iniziare dal dualismo interno alle città e dai conflitti tra regioni ricche e regioni povere. Si comprende, di conseguenza, che l'impronta ecologica rappresenta, con tutti i suoi limiti, almeno in parte il rapporto tra le città e il pianeta e, nello stesso tempo, ci si accorge che l'ecologia dimostra, nei fatti, i limiti della sovranità economica locale.

All'interno di queste premesse si riafferma chiaramente che la questione urbana non è, né mai lo è stata, una questione settoriale dell'urbanistica come si presentava nella sua veste riduzionistica: dunque, la sua soluzione non può che passare attraverso azioni politiche rette da principi di libertà, equità e giustizia. La costruzione di edilizia popolare o le sovvenzioni alle persone che non possono avere accesso alla casa, si presentano dunque nei loro limiti oggettivi e nella loro parzialità come alcuni degli strumenti possibili della redistribuzione del reddito.

La questione urbana riguarda tutto il territorio, anzi tutta l'organizzazione delle attività umane sul territorio. Le definizioni della città, dal guscio produttivo al contesto comunicativo, dall'opera d'arte al luogo della politica non solo devono essere nobilitate simultaneamente dall'urbanistica, ma anche devono essere arricchite dall'integrazione con l'ambiente, così concretando alcuni principi essenziali e generali di una teoria dell'urbanistica. La soluzione della questione urbana, nella sua dimensione generale, riguarda, come più volte è stato affermato, una questione centrale della democrazia e della politica e per questo quella teoria deve essere elaborata nel quadro concettuale dell'ecologia, così andando oltre ai limiti entro cui era stata confinata dal riduzionismo.

4.5.2. Indipendenza dagli interessi e autonomia della scienza

Con il secondo assunto si ipotizza che l'indipendenza della conoscenza scientifica si attui nell'indipendenza dagli "interessi" e debba corrispondere alla capacità della politica di confrontare teoria e prassi. La costruzione di metodi condivisibili di osservazione delle dinamiche e degli effetti indotti dall'organizzazione territoriale nelle relazioni sociali e ambientali è condizione necessaria per una teoria generale.

La separazione degli interessi tra la conoscenza scientifica e la conoscenza operativa, tra osservatore teorico e universo operativo delle trasformazioni territoriali prende atto di due condizioni operative. La prima dipende dal fatto che la pianificazione è una necessità vitale degli Stati, non un'opzione facoltativa o marginale; la seconda dipende dalla capacità della prassi amministrativa di indurre dalle proprie esigenze una teoria riduzionistica fondata sulla selezione e sull'imposizione di regole, le norme tecniche da cui discende la tecnica urbanistica.

Nel passato l'urbanistica è stata attuata attraverso le pubbliche amministrazioni, strumenti principali per gestire il governo del territorio allo scopo di portare a compimento azioni di lunga durata. L'insegnamento ha quindi risposto prima di tutto alla necessità di formare tecnici per la pubblica amministrazione. In questo senso gli urbanisti sono un insieme eterogeneo, che a diverso titolo lavorano direttamente e indirettamente con le pubbliche amministrazioni. Essi collaborano alla redazione di documenti, di strumenti normativi, di progetti per realizzare opere con cui governare l'uso del territorio, la distribuzione delle attività umane e degli insediamenti. L'incremento demografico accompagnato dall'aumento delle impronte ecologiche individuali e collettive pone questioni che solo una teoria generale può affrontare.

I governi esprimono le proprie esigenze tramite politiche, ma l'incidenza territoriale spesso è celata. Le politiche territoriali possono realizzarsi tramite l'azione delle pubbliche amministrazioni, richiedendo la messa a punto di strumenti tecnici: questo processo ha rilevanza teorica, ogni tentativo di un suo controllo richiede la consapevolezza del processo nella sua interezza e nelle sue interazioni. Negli Stati di diritto democratici richiede che il governo sia rappresentante della popolazione "tutta" e non di interessi particolari, per quanto forti. Tale condizione è necessaria, anche se non sufficiente per valutare, senza nasconderla o negarla, la rilevanza politica delle scelte sia nell'approfondimento delle tecnologie di processo (piani e strumenti di controllo), sia nelle modalità con cui la produzione di territorio urbanizzato incorpora tecnologie di prodotto. L'approccio non deve essere approfondito per discutere di responsabilità personali e di episodi precisi, per imputarne le cause alla disciplina quando in realtà dovrebbe interessare altri generi di inchieste, quanto per individuare la capacità degli strumenti della pianificazione, per rispondere alle

questioni poste o dalla politica o dal territorio, lavorando dunque sugli aspetti più generali, sui criteri di misura e di valutazione, per esempio con il monitoraggio "prima-durante-dopo", al fine di mettere a punto ipotesi e teorie utili ad intervenire sulle trasformazioni territoriali, sulla sostenibili e sulle criticità.

Alla stessa stregua, una visione giuridica che tragga la propria consistenza dalla conservazione delle regole e della prassi rappresenterebbe nient'altro che un caso particolare del precedente riduzionismo. Il riduzionismo, se mirato principalmente alla difesa assoluta dei diritti della proprietà, risulterebbe aggravato, colpevole di una progressiva frammentazione territoriale e di una spinta alla valorizzazione economiche che, quasi ovunque, significa edificabilità. Una teoria generale trae dai principi costituzionali e non dalla prassi gli elementi costitutivi: saranno questi ad orientare la prassi, a guidare l'interpretazione delle leggi. La difesa dell'ambiente e del territorio per la loro valenza di interesse generale costituiscono i riferimenti entro cui inquadrare e moderare il diritto del singolo, essendo ormai superato l'antagonismo Stato-cittadino e la conseguente necessità di difesa delle proprietà del cittadino contro il potere altrimenti assoluto dello Stato. Alla stessa stregua il piano urbanistico locale deve farsi carico degli obiettivi di controllo dello sviluppo territoriale stabiliti ai livelli superiori, dove maggiore è la possibilità di valutazione delle trasformazioni ambientali e degli effetti cumulativi di atti apparentemente unici e singolari.

La visione scientifica guidata dall'etica indirizza la tecnica, fornisce gli strumenti sufficienti a livello analitico ed operativo per introdurre azioni sostenibili. Gli effetti delle applicazioni, sostenute e controllate con strumenti secondo metodiche definite e verificabili, forniranno di ritorno nuove informazioni e nuove conoscenze per il livello teorico, senza trascurare la rilevanza politica delle scelte. Nella visione scientifica il punto focale non è costituito dal comportamento individuale degli amministratori, dalle loro competenze e responsabilità civili o penali, quanto dall'organizzazione territoriale, dalle sue relazioni ambientali, dai livelli di efficienza e dalle criticità. L'insieme delle informazioni è reso coerente nella sua rappresentazione in una mappa concettuale, manipolabile e confrontabile, in cui sono riportate le relazioni tra le parti attraverso misure, in aggiornamento continuo. In tale complessa rappresentazione delle conoscenze territoriali e ambientali si collocano ipotesi e interpretazioni, strumenti di intervento e strumenti di coordinamento. L'approccio scientifico trasforma l'agire politico e sottopone le possibili politiche di intervento al vaglio del controllo.

Nell'approccio giuridico l'orizzonte di riferimento dell'urbanistica è delimitato dalla costituzione, e in particolare dalla costituzione economica, dalle libertà dell'individuo, dalla proprietà privata. Questi riferimenti si sostanziano nelle leggi, nelle norme e nei testi esplicativi, nella prassi mentre il controllo della loro applicazione si esercita nelle regole di comportamento e, naturalmente, nel loro rispetto.

Se nel passato il centro dell'attenzione era portato nella difesa del diritto del singolo contro i poteri, o gli abusi di potere, dello Stato, nel mondo contemporaneo si affacciano altri generi di attenzioni, poiché le minacce al territorio e all'ambiente riguardano la sopravvivenza di tutti, oltre ogni confine amministrativo. Se l'approccio giuridico non fosse in grado di adeguare leggi e norme per la difesa di un patrimonio comune diffuso, come è l'ambiente, trasformando anche l'azione della pianificazione locale, tenderebbe a riportare l'urbanistica in una particolare forma di riduzionismo, circoscritto alla difesa della proprietà privata: all'interno di un simile orizzonte le analisi territoriali servono soprattutto per regolamentare l'edificabilità.

La dimensione dell'urbanesimo, l'incremento delle relazioni tra sistemi urbani e l'entità degli impatti ambientali fanno ritenere che lo stesso piano urbanistico locale debba trovare altre modalità operative per poter essere in grado di bilanciare interessi particolari e interessi generali, di mitigare conflitti e privilegi, di indirizzare le trasformazioni alle esigenze ambientali. In questo senso non solo il piano urbanistico locale deve rappresentare una parte di un sistema vasto e coordinato, ma deve trovare nella pianificazione sovracomunale gli elementi informativi e conoscitivi per conformare e motivare le proprie scelte e indirizzare gli strumenti operativi. L'approccio scientifico all'urbanistica deve inglobare i concetti di bene pubblico e di patrimonio culturale, deve permettere di interpretare il processo tecnologico della pianificazione per studiarne limiti, parzialità e potenzialità, per raffinarlo e ammodernarlo con nuovi strumenti con tempestività per anticipare le trasformazioni dell'organizzazione delle attività umane sul territorio. L'ampliamento del modello conoscitivo dell'urbanistica è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per generalizzare la teoria.

4.5.3. Esplicitazione delle funzioni conflittuali e obiettivi generali

Nel terzo assunto si ipotizza che l'organizzazione territoriale svolga implicitamente funzioni conflittuali ma rilevanti, poiché è, allo stesso tempo, centrale nell'equilibrio sociale sul territorio, centrale nello stato del sistema aria-acqua-suolo e centrale nello sviluppo economico e nella formazione del prodotto interno lordo: di conseguenza si ipotizza anche che la mancata esplicitazione delle funzioni impedisca l'assunzione di obiettivi generali.

Per quanto riguarda la prima parte dell'ipotesi, si riconosce che le motivazioni degli interventi urbanistici sono eterogenee e che l'organizzazione territoriale interagisce fortemente con il sistema aria-acqua-suolo e che di conseguenza ogni atto teso a modificarne le caratteristiche interviene sulle risorse naturali e induce variazioni ambientali: queste sono le difficoltà e le responsabilità dell'urbanistica. Per

quanto in alcuni paesi siano state introdotte procedure di controllo e di valutazione ambientale o siano state promulgate dichiarazioni di attenzione già negli anni Sessanta con riferimento alla legge federale *National Environmental Policy Act* NEPA degli Stati Uniti approvata nel 1969 e alle Carte dell'aria, dell'acqua e del suolo adottate dal Consiglio europeo tra il 1968 e il 1972 non sono state trovate formule stabili di compromesso tra motivazioni ambientali, economiche e sociali, come auspicate nei principi di sostenibilità, dove la redistribuzione delle risorse si proietta nel rispetto delle esigenze delle generazioni future. Si potrà anzi osservare che in assenza di una visione ampia le stesse politiche di redistribuzione potrebbero incrementare le conflittualità quando si cerca di ottenere localmente standard elevati, a favore delle zone più ricche, innescando in modo nascosto logiche distributive, che manifestano i propri effetti squilibranti su regioni vaste. Anche il controllo di particolari azioni urbanistiche e di opere pubbliche di grandi dimensioni potrebbe favorire politiche distributive, mentre lo studio degli effetti cumulativi di trasformazioni locali di dimensioni per indirizzare le politiche locali non trova facili consensi. Infine, il conflitto tra esigenze locali e esigenze regionali, nazionali o internazionali, tra regioni ricche e regioni povere appare come manifestazione di un conflitto economico, dove i termini sociali e ambientali soccombono: l'insieme degli interessi particolari sembra prendere il sopravvento nella distribuzione delle risorse, il tutto a scapito delle aree, o delle società, con minor capacità di rappresentanza nei processi decisionali.

Per quanto riguarda la seconda parte dell'ipotesi, si osserva che attraverso la manipolazione dell'organizzazione territoriale si svolgono contemporaneamente attività cruciali nella definizione delle strategie di produzione e di concentrazione dei capitali, intervenendo sia nell'accrescimento delle rendite assolute, sia nell'incremento delle rendite differenziali. L'accentuazione degli squilibri sociali attraverso forme di squilibri territoriali dipende in gran parte da una concezione non più adeguata dell'autonomia locale, aggravata dall'indipendenza dei flussi finanziari. Mentre nel passato la costruzione di nuove città e l'espansione delle città esistenti, la riqualificazione delle aree urbane degradate o delle aree industriali dismesse, la costruzione di centri direzionali o amministrativi attirarono l'attenzione degli operatori finanziari locali, attualmente e sempre di più nel futuro tali interventi saranno giocoforza ampliati a scala planetaria, con scarse possibilità di resistenza locale. Da una parte si intuisce che il concetto di sviluppo di un paese non è rappresentato solo dal prodotto interno lordo, dall'altra parte si comprende come l'urbanistica, per il suo essere centrale nella formazione e accumulazione accelerata di capitali, non solo possa incidere nell'incremento del prodotto interno lordo, ma possa perdere la finalità principale di predisporre insediamenti in un organizzazione razionale del territorio per assumere impropriamente una funzione puramente strumentale di promozione di interessi economici e finanziari.

Resta da valutare, se tale ipotesi è corretta, quanto la convivenza di simili conflittualità e lo scontro tra interessi particolari e interessi generali possa alterare significativamente l'approccio teorico e la prassi, ricordando come nella democrazia di rappresentanza "non aver voce" significa sia non avere rappresentanti, sia avere rappresentanti deboli tecnicamente, politicamente e economicamente. Gli interessi generali potrebbero essere interessi diffusi e concreti, connessi alla redistribuzione e alla sostenibilità, ma, se non hanno rappresentanti sufficientemente preparati, non possono avere pari dignità nella competizione con interessi particolari, economicamente più forti, che possono fruire di migliori capacità tecniche politiche e comunicative, in modo tale da occultare o camuffare fasi e motivazioni del processo decisionale e del processo operativo. Secondo tale ipotesi, però, l'ambito dell'urbanistica non è più ridotto all'ambito locale, ma si svolge simultaneamente su scala planetaria, in sinergia con il controllo delle risorse lavorative, produttive e naturali. Di conseguenze appare fondamentale poter sviluppare il monitoraggio delle trasformazioni e degli impatti, ammodernando di continuo poteri e regole di controllo, poiché questi sono gli strumenti per formulare e attuare politiche di qualità ambientali sociali ed economiche attraverso la convergenza di risorse pubbliche e di risorse private. Se da una parte la democrazia diretta presenta enormi limiti dovuti sia all'onere di decidere tutto in comune, sia alla diffusione generalizzata delle necessarie conoscenze specialistiche, le regole di trasparenza e di responsabilità nella democrazia di rappresentanza offrono potenzialmente un'altra dimensione della partecipazione, legata alla possibilità di controllo e alla responsabilità dei decisori, aspetti che fanno salvi ovviamente i principi etici nel comportamento degli eletti, ma che possono, se elusi, portare a limitarne i mandati politici.

Secondo tale ipotesi la pianificazione dell'organizzazione del territorio non è quindi riducibile a mera attività tecnica o specialistica, né la costruzione di opere pubbliche, per quanto necessarie, può essere motore sufficiente dello sviluppo o dell'emancipazione sociale se privo di adeguate politiche mirate a realizzare particolari obiettivi, attivando strategie complesse, tattiche di coordinamento delle risorse pubbliche e private, strumenti operativi. La costruzione delle *condizioni generali* dipende dall'interpretazione data a "interesse generale", "opera pubblica" e "funzione pubblica", coinvolgendo scelte di politica economica. Le esigenze *locali* sono miscele di esigenze sociali, di attività imprenditoriali e di interessi finanziari; il piano, quando esiste, promuove effettivamente la formazione di plusvalori, o rendite. Massimizzare questi aspetti o mettere a punto modalità di appropriazione significa anche lavorare sull'apparato tecnico scientifico dell'urbanistica verificando tale ipotesi: se da un lato solo la politica può porre dei limiti e indirizzare l'organizzazione territoriale, dall'altra parte, affinché tutto divenga possibile, capitalismo e liberismo metteranno sotto accusa le regole del diritto, viste come lacci e lacciuoli, per privilegiare l'aleatorietà del fatto.

Per quanto sia difficile pianificare e programmare azioni di lunga durata, per quanto nel governare occorrano scelte in condizioni di incertezza, tali scelte non solo non possono essere aleatorie, discrezionali, inverificabili, irresponsabili, ma gli effetti di quelle scelte devono sempre essere monitorati e i decisori devono sempre essere responsabili.

4.5.4. Criteri di controllo e criteri di misura per l'efficienza della pianificazione

Con il quarto assunto si ipotizza che l'efficacia dei piani urbanistici possa essere misurata attraverso sistemi informativi geografici, attraverso metodi e regole formali, attraverso l'esplicitazione dei diversi atti urbanistici e la lettura complessiva del processo di pianificazione territoriale, di programmazione della spesa pubblica e di attuazione, in cui risorse pubbliche e private concorrono alla produzione di territorio.

La misura dell'efficacia dei piani, per quanto possa sembrare un'esigenza intuitiva, non è mai stata oggetto di trattazioni generali, né sono stati applicati in modo generalizzato metodi e strumenti di monitoraggio continuo degli indotti dall'urbanizzazione sull'insieme delle relazioni sociali e ambientali, dirette e indirette, fatta salva l'ipotesi che la produzione di territorio sia spinta da logiche non sempre componibili. Il processo di osservazione della realtà ha lo scopo di conoscere lo stato dell'ambiente e il ruolo, positivi o negativo, che l'urbanistica *nelle sue diverse forme* ha assunto rispetto ai principali indicatori, quali, per esempio, il consumo del suolo e delle risorse naturali, la rendita, la distribuzione degli insediamenti e delle infrastrutture, la redistribuzione delle risorse economiche e delle opportunità sociali. Nella prassi, e per lo più indipendentemente del genere di reggimento politico, la produzione di territorio avviene non tramite una sequenza ben ordinata e gerarchica di piani o di atti, ma tramite processi di *governance* più o meno espliciti, composta da una commistione di piani urbanistici, di varianti, di dispositivi giuridici, di opere pubbliche e di lavori pubblici, spesso in una combinazione di regole disomogenee e non allineate, a volte concorrenti, a volte reciprocamente indifferenti e magari incoerenti. Ciascuno atto è retto da un proprio sistema di obiettivi, non solo tra territori adiacenti o in tempi diversi, ma persino nello stesso territorio e contemporaneamente. La misura dell'efficacia del piano diviene quindi materia complessa, ma la questione sarebbe assai facilitata se si disponesse di sistemi informativi geografici e pubblici capaci di mantenere la storia degli atti urbanistici e delle trasformazioni e di porre a confronto contesti diversi.

Secondo una teoria riduzionistica dell'urbanistica l'efficacia del piano potrebbe essere ricercata solo per un certo disegno di piano, all'interno di una logica locale e

rispetto agli obiettivi iniziali, alle modalità di attuazione e ai risultati conseguiti: un piano, un'azione, un risultato. L'ipotesi si spinge oltre sostenendo non solo la possibilità di misura, ma anche la confrontabilità tra politiche, piani, strumenti attuativi e realizzazioni purché siano interpretati come un processo e purché l'analisi sia supportata dall'uso di sistemi informativi geografici, possibilmente pubblici: la singolarità del fenomeno urbano resta su un piano diverso da quello dei confronti e dagli studi sull'efficacia degli strumenti urbanistici, la singolarità riguarda la realtà geografica, fisica e sociale delle città, la confrontabilità riguarda gli obiettivi e gli strumenti urbanistici. Invece di parlare di efficacia del piano, che porta con sé l'equivoco di una formazione professionale fondata sulla genialità del pianificatore e non sulle capacità delle pubbliche amministrazioni, si deve parlare di efficacia degli atti urbanistici nel governare azioni di lunga durata, mettendo in risalto che non si tratta tanto di considerare in quanti anni sia stato attuato il piano di Parigi predisposto da Haussmann o per quanti anni abbia retto gli sviluppi imprevedibili il piano di Berlino elaborato da Hobrecht, quanto sull'insieme di atti messi in gioco allora e poi nei tempi successivi dalle pubbliche amministrazioni per governare lo sviluppo urbano, combinando l'eccezionalità del piano, così come le storie l'hanno tramandato, con l'ordinarietà dell'amministrare l'urbanistica. Una teoria generale, quindi, supera la singolarità del fatto e assume come campo di indagine, dunque, i processi amministrative adottando metodologie di verifica utilizzabili in tutti i contesti. Secondo questa ipotesi la questione delle opere pubbliche e dei lavori pubblici non riguarda separatamente questioni di diritto amministrativo, di contabilità dello Stato, di politiche economiche. La questione delle opere pubbliche e dei lavori pubblici è trasversale e si integra nel processo *pianificazione-attuazione* dell'urbanistica, in cui risorse pubbliche e private concorrono alla produzione di territorio. La capacità di governare diviene, dunque, *governance*, intesa ora come capacità di coordinare ed armonizzare gli interventi al fine di raggiungere gli obiettivi dichiarati.

Uno degli scopi dell'urbanistica è la costruzione delle condizioni generali di una comunità economica e sociale, proiettata nel futuro, capace cioè di intervenire su piani intergenerazionali. Poiché dal punto di vista dell'organizzazione territoriale e degli impatti di questa sull'ambiente, l'autonomia locale municipale presenta un alto grado di inefficienza e di inefficacia, in primo luogo perché gli impatti ambientali travalicano qualsiasi confine amministrativo e in secondo luogo perché a livello locale è impossibile non solo controllare ma neppure valutare gli *effetti cumulativi* regionali nazionali e internazionali delle opzioni di trasformazione e di uso del territorio e del suolo, risulta evidente l'importanza della valutazione dell'efficacia dell'urbanistica non riguardi tanto gli studi storici e critici, quanto una questione centrale delle pubbliche amministrazioni. La verifica dell'ipotesi avanzata diviene essenziale per la *governance* del territorio.

Deve essere messo in evidenza non tanto la diversità tra funzione pubblica e opera pubblica, tra interesse generale e interessi particolari collettivamente rilevanti, quanto la rilevanza che azioni isolate e individuali possono avere nell'alterare o inibire azioni collettive o nell'appropriarsi di beni pubblici, togliendoli alla collettività o consumandoli irreparabilmente. Nel governo e nella gestione del territorio si è abituati a pensare i livelli di governo in termini di competenze e deleghe. All'interno dei limiti amministrativi territoriali ogni pubblica amministrazione opera in autonomia e secondo il principio di sussidiarietà, principio con cui si individua il criterio di avvicinare il più possibile la gestione pubblica ai cittadini. Secondo tale principio, espresso anche nelle proposte della Costituzione Europea, si accetta che le attività amministrative siano svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (il comune, la circoscrizione), delegando ai livelli amministrativi di area vasta (quali possono essere le province, le città metropolitane, le regioni, e le altre autorità territoriali fino al livello statale) solo le competenze che richiedono maggiori risorse o visioni d'insieme per offrire maggiori garanzie di efficacia ed efficienza.

4.5.5. Condivisione delle strategie e processi di coordinamento

Il quinto assunto consegue direttamente dal precedente, in quanto ipotizza che l'efficacia dell'urbanistica dipenda non tanto dal piano, quanto da un coordinamento strategico, capace di condividere alcuni aspetti operativi attraverso la riunificazione concettuale ed operativa di diversi settori interni alla singola pubblica amministrazione e attraverso l'integrazione tra le pubbliche amministrazioni.

L'assunto richiama una premessa sull'esercizio del governo in un processo democratico attraverso verifiche di consistenza sia dei processi di partecipazione, di trasparenza, di responsabilizzazione, sia della riduzione delle autonomie a favore del rafforzamento di sistemi reticolari e non gerarchici di governo delle trasformazioni. Tuttavia, pur nella presenza di diverse forme di governo, corrispondenti a diverse reggimenti politici e a diverse elaborazione di strumenti operativi per organizzare il territorio, la questione ambientale ripropone il concetto di democrazia nelle analisi e nelle decisioni. La questione ambientale, come si è detto, è una questione globale e richiede strumenti adeguati. La salute degli individui e il rapporto intergenerazionale rimanda alle democrazia, che, se non si pone come obiettivo immediato all'interno di tutti gli Stati, quanto meno si pone nei rapporti tra gli Stati nelle istituzioni internazionali come esigenza irrinunciabile. In tali istituzioni, dove i criteri democratici sono da sempre applicati, per le decisioni si utilizzano modelli decisionali di *governance*, controllando l'applicazione delle risoluzioni secondo protocolli concordati.

Ciò premesso, l'assunto prende atto che nelle trasformazioni territoriali la parte giocata dagli urbanisti non è, né è mai stata l'unica; sono sempre esistiti sia diversi campi di mediazione politica sulle destinazioni d'uso del suolo e sulle trasformazioni urbane, che hanno influito e influiscono fortemente sull'organizzazione territoriale, sia diverse azioni che non sono comprese all'interno dell'urbanistica convenzionale, pur essendo rilevanti. La gestione e il governo del territorio passano attraverso una serie di poteri assai differenziati, reciprocamente influenti, che si incontrano su tavoli non sempre istituzionali, non sempre in sincronia, non sempre sottoposti alle stesse procedure di trasparenza.

L'ipotesi è rafforzata dall'osservazione che l'azione degli individui negli impatti ambientali, per quanto possa essere dannosa per l'ambiente e le risorse naturali, raramente può competere con i l'entità degli impatti di azioni collettive intraprese da poteri pubblici e da imprese. Nelle analisi del metabolismo urbano, dell'impronta ecologica o dell'energia incorporata nelle architetture, nelle città e nelle diverse organizzazioni territoriali, sono impliciti i diversi ruoli che giocano consumi individuali e consumi collettivi, connessi a politiche produttive e di sfruttamento delle risorse territoriali, implementate da strutture private o pubbliche: la ricerca di un continuo incremento del prodotto interno lordo attraverso lo sviluppo dei consumi è il filo rosso del collegamento. Nonostante siano diffuse tendenze ad aumentare la sensibilità individuale verso il risparmio energetico o idrico e in genere verso la riduzioni dei consumi, giocando sull'effetto cumulativo delle azioni individuali, spesso manca l'informazione sull'efficacia di simili impegni individuali rispetto a quanto si otterrebbe intervenendo sulle attività produttive pesanti, su quelle agroalimentari, sulle attività pubbliche e sui modelli di organizzazione territoriale di regioni vaste e di aree metropolitane o sul turismo. Né, soprattutto, pare che i paesi ricchi siano disposti a mettere in grado gli altri paesi ad affrontare per tempo azioni di risparmio energetico, di riduzione degli inquinamenti e dei consumi delle risorse naturali, come risulta dalla commercializzazione delle quote di emissione proposta per l'attuazione del Protocollo di Kyoto.

L'ipotesi assume non solo la possibilità di misurare l'efficacia dell'urbanistica richiama in primo luogo le responsabilità collettive e di conseguenza la diffusione di strumenti di pianificazioni e di cultura amministrativa adeguati a rispondere alla dimensione della questione ambientale e queste sono responsabilità delle politiche nazionali che si sono assunte l'onere di predisporre leggi generali piuttosto che lasciare l'organizzazione territoriale come esiti di azioni autonome del potere locale. Alla base delle politiche e del consenso deve stare senza dubbio il diritto, la formazione professionale e una corretta informazione. Per misurare l'efficacia dell'urbanistica si dovrà togliere la disciplina dall'isolamento, collocandola assieme alla formazione del bilancio, alla programmazione e alla progettazione in maniera "trasparente" al centro delle attività della pubblica amministrazione. La ge-

stione delle informazioni deve permettere di attivare criteri guida condivisi dalla comunità scientifica, validi in tutti i territori, grazie ai quali sia possibile indagare le trasformazioni urbane e territoriali, come si impone esemplarmente nelle procedure di controllo degli impatti ambientali. Gli investimenti "territoriali" devono trovare un equilibrio tra regole e snellezza burocratica, al fine di garantire in primo luogo efficienza e efficacia, senza alterare i principi di responsabilità degli operatori pubblici. La descrizione analitica delle fasi progettuali e delle procedure di controllo, comprese quelle ambientali, assumono un ruolo positivo che permette di garantire la tempestività e la correttezza delle realizzazioni: questo è lo scopo, non ad altro, per cui sono state predisposte.

L'impostazione scientifica della disciplina coinvolge anche gli aspetti operativi urbanistici e amministrativi, che sono a tutti gli effetti requisiti essenziali della pianificazione. Per operare oltre al confine fisico amministrativo dell'ente locale o degli enti intermedi, della Regione o dello Stato occorre porre le basi affinché possa essere attiva una rete di governi, non gerarchici ma capaci di condividere strategie e tattiche, piani e investimenti territoriali. Nell'agire politico il confine (nel senso di confine amministrativo e di ripartizione dei poteri per settore) ha due accezioni, la prima di separazione dei poteri e la seconda di autonomia e responsabilità. In termini generali, però confine significa sia protezione, sia zona di frangia e di interscambio; lungo i confini si crea una zona intermedia, ove sono possibili contaminazione e scambi di informazioni. In termini attuali un mondo di confini eretti per separare è un mondo di conflitti, di scelte irrazionali, prova di irresponsabilità del genere umano e premessa per una condanna inappellabile, mentre lo scambio di informazioni diviene occasione di arricchimento, ma anche aumento delle possibilità di ridurre gli impatti ambientali e quindi di efficacia. Solo la pratica costante di processi di controllo e di valutazione permetterebbe di cogliere correttamente le questioni e di trovare risposte sia sull'organizzazione della pubblica amministrazione, sia sulla correttezza dell'uso delle risorse e degli investimenti, sia sulla giustizia nei rapporti sociali. Nell'agire politico allora si comprende l'essenzialità di affermazioni mirate a sostenere la centralità dell'organizzazione sociale sulle relazioni economiche, sulle potenzialità di attrarre o deviare investimenti produttivi o parassitari favorendo o pregiudicando la produttività collettiva.

Queste sono le motivazioni che devono sostenere la verifica dell'assunto per ricercare quali azioni possano essere più efficaci per realizzare nuovi modelli di crescita e di emancipazione, in un ambiente protetto da minacce ingovernabili.

4.6. Metodi, norme e regole

Accettare questi postulati, significa attribuire all'urbanistica una funzione più ampia di quella attribuitale convenzionalmente, significa impostare politicamente ed eticamente l'argomento *dal principio*, significa percorrere l'analisi storica dell'urbanistica, soprattutto quella tra Ottocento e Novecento, per studiare successi e insuccessi delle politiche e delle tecniche, cogliendo nella loro singolarità e specificità tutta la complessità delle interazioni sociali, produttive o artistiche. L'autonomia della scienza, garantita dalla politica, è essenziale per comprendere obiettivi e principi d'azione, per definire strumenti e tecniche, per impostare principi giuridici e legislazione, per elaborare requisiti di autonomia e di coordinamento dei poteri centrali e dei poteri locali. Alla politica si offrono supporti alle decisioni, alla politica spetteranno gli oneri della scelte.

Alla base della "produzione" di territorio saranno poste conoscenze scientifiche e ipotesi teoriche, da confrontare e verificare; queste infatti saranno le fondamenta su cui sviluppare con coerenza appropriate tecnologie di processo e tecnologie di prodotto. Le prime, le tecnologie di processo, saranno finalizzate alla formazione e alla valutazione dei processi decisionali e operativi, non solo quindi indirizzate al controllo delle risorse, degli strumenti e del metodo di lavoro di tutta l'organizzazione dell'amministrazione pubblica, ma anche alla definizione dei criteri di controllo dell'organizzazione del territorio e dell'ambiente. Comprendono leggi e norme, sistemi di controllo dei processi, sistemi di rilevazione, archiviazione e trattamento dei dati, quali i sistemi informativi geografici e l'ampio repertorio di modellistica. Le seconde, le tecnologie di prodotto, si sostanziano nelle trasformazioni del territorio, di cui un primo passaggio avvenne quando si adattò l'ambiente naturale, a cui si aggiunsero successivamente altri interventi. Le modificazioni comprendono bonifiche, canalizzazioni per il drenaggio e per l'irrigazione, disboscamenti, livellamenti, e tutto quanto occorre per le culture seminative e arboree, per la zootecnia o l'itticoltura, o per l'estrazione di materiali e di minerali, infrastrutture per la mobilità, per le comunicazioni, per gli approvvigionamenti di energia e d'acqua e per lo smaltimento dei rifiuti; insediamenti residenziali, produttivi e direzionali. Il prodotto finale è il territorio urbanizzato, che dunque si estende ben oltre l'urbano. Le tecnologie di prodotto segnano l'impatto positivo o negativo degli esseri umani con l'ambiente. Appropriate tecnologie di prodotto sostenute da appropriate tecnologie di processo costituiscono nel loro insieme gli strumenti necessari per perseguire la rigenerazione del sistema aria-acqua-suolo, la riduzione degli impatti, il contenimento dell'impronta ecologica, la riduzione dei consumi energetici delle città, delle metropoli e dei trasporti. Entrambi i livelli tecnologici sono fondamentali per rendere concreta un'urbanistica sostenibile e per conseguire gli obiettivi della funzionalità e della qualità (urbana, territoriale, am-

bientale) nella dimensione planetaria, unica dimensione possibile per un approccio socialmente ed ambientalmente significativo.

L'impostazione teorica di una scienza richiede la condivisione oltre che di definizioni e di ipotesi, anche di metodi, norme e regole; per l'urbanistica, poiché si tratta di una scienza sociale il cui oggetto è la costruzione di insediamenti con le conseguenti trasformazioni ambientali, metodi, norme e regole riguardano essenzialmente due campi di interesse: il processo di trasformazione gestito dalle pubbliche amministrazioni e l'oggetto delle trasformazioni, il territorio e l'ambiente. Quanto segue esamina il processo urbanistico secondo un'impostazione teorica costruita in ambito ecologico; con questa si offre una cornice entro cui raccogliere e valutare i diversi contributi che la prassi e le riflessioni critiche sperimentano e propongono. Nonostante le specializzazione e le separazioni dei poteri pubblici abbiano favorito conoscenze specialistiche, senza richiedere conoscenze in termini scientifici delle interazioni né tra i singoli settori, per esempio tra trasporti e territorio, né tra l'organizzazione territoriale complessiva e l'ambiente, salvo casi particolari. Il processo urbanistico è composto da fasi, convenzionalmente separabili per facilitarne il controllo, ma l'integrazione interdisciplinare e i coordinamenti tra enti di governo territoriale possono permettere di considerarlo nella sua interezza, portando un'attenzione continua agli effetti indotti, anche al fine di sviluppare la sensibilità per gestire i rapporto di azione e retroazione e per riorientare i processi di pianificazione e di progettazione.

Le avvertenze sull'impostazione data riguardano alcune riflessioni iniziali su casi reali, la cui scelta risponde allo scopo di delineare il rapporto tra esperimenti e osservazioni nella costruzione di una teoria, e nella sua trasposizione in tecnologie per la trasformazione dell'organizzazione territoriale. L'estensione dell'apprendere dall'esperienza dal singolo individuo alla comunità scientifica e alla disciplina richiede coerenza e interessi comuni. I casi studio sono stati cercati quattro direzioni: le prime due riguardano il rapporto tra territorio e trasporti nel rispetto all'ambiente e nella progettazione integrata e l'importanza di un corpo adeguato di regole e norme necessario per guidare pianificazione e progettazione, due fasi non sequenziali ma in un continuo rapporto iterattivo; la terza direzione indaga il settore edilizio e le stime del fabbisogno, che decenni fa furono di grande attualità, ma che attualmente sono troppo desueti; la quarta direzione indaga le necessità di un ammodernamento degli standard urbanistici.

Il tema dell'osservazione delle trasformazioni territoriali e ambientali serve per discutere la necessità di sviluppare e ampliare i modelli conoscitivi necessari a guidare la pianificazione attraverso un lavoro interdisciplinare. Il tema riguarda anche il coordinamento attraverso regole e norme di redazione dei piani, che permetta di predisporre secondo tempi personalizzate di piani generali e di settore coerenti

all'interno dello stesso territorio e tra più territori, quindi la disponibilità di informazioni significative e omogenee.

Il tema delle informazioni porta alla transizione dall'analisi per il piano ai sistemi informativi, che siano allo stesso tempo geografici, pubblici, dinamici, la cui progettazione, costruzione e aggiornamento sia interna alle attività delle pubbliche amministrazioni secondo le loro competenze. Se questo nulla toglie all'autonomia delle indagini scientifiche di individuare altre fonti di dati e di conoscenze, però richiede la formazione di adeguate risorse tecniche nelle pubbliche amministrazioni.

Il quarto tema ritorna sulla questione critica dei rapporti tra urbanistica e politica con la formulazione degli obiettivi occupa il primo posto tra le fasi del processo urbanistico, ma è legata alla concretezza dei programmi politici e al tema dei conflitti tra interessi generali e interessi particolari.

4.6.1. Osservazione e conoscenze: apprendere dall'esperienza

L'osservazione e lo studio dell'organizzazione territoriale è la base per comprendere effetti ed efficacia delle azioni urbanistiche, poiché quello che conta non è tanto il disegno del piano, ma la capacità di attuazione e di controllo, di promuovere progetti qualitativamente significativi, capaci di incidere anche sull'identità sociale. Se si può accettare che non possano esistere regole rigide e automatismi di controllo, ma che occorre una miscela corretta di regole, di norme, di persone e di capacità professionali, non si fa che riaffermare quanto già detto per la democrazia, che per quanto possa apparire imperfetta e criticabile, è l'unica a contenere regole di autocorrezione. In modo analogo si lavora nella formazione del piano e nel suo adeguamento e riorientamento: un processo valido finché le regole garantiscono l'emergere di obiettivi generali e l'assorbimento in essi degli interessi particolari.

Questo processo nella lunga durata delle azioni urbanistiche, può ben essere esemplificato dalla costruzione di condizioni generali legate alla mobilità, un esempio significativo perché l'interazione tra territorio e trasporti è centrale anche rispetto alle questioni ambientali, alla salute sociale e alla questione energetica, come tale riconosciuta esplicitamente nel Protocollo di Kyoto. L'obiettivo di riduzione del consumo di suolo e di riduzione dei consumi energetici possono trovare insieme possibilità di innalzamento dell'efficacia degli investimenti, anche se richiedono la continuità e la coerenza degli investimenti nel tempo, sostenuta dalla capacità politica e amministrativa di muoversi oltre alla caducità delle coalizioni e dei periodi elettorali. Nello stesso tempo può comportare modificazione dei modelli di vita e innalzamento della qualità territoriale.

4.6.1.1. Riflessioni sulla pianificazione integrata trasporti-territorio

Lo studio delle interazioni tra territorio e trasporti, tra pianificazione della mobilità e dell'urbanistica porta l'attenzione su quegli interventi mirati a conseguire obiettivi di mobilità pubblica con il supporto coerente nel tempo di strumenti di pianificazione del territorio e dei trasporti, con adeguate programmazioni economiche condivise tra più livelli di governo territoriale. Tali politiche, in realtà ben prima del Protocollo di Kyoto non riguardavano solo l'offerta di trasporto pubblico come generica azione di redistribuzione delle risorse, ma miravano a ridurre la congestione urbana e a porre in alternativa concorrenziale le diverse modalità di trasporto, ma tutto sommato si può affermare che tali obiettivi sono del tutto allineati con quelli della mobilità sostenibile e che nel loro insieme possono essere conseguiti se, e solo se, sono supportati dalla coerenza nel tempo degli strumenti di pianificazione e di programmazione. Negli studi della pianificazione integrata trasporti-territorio emerge il significato operativo della *governance*, che si riflette in un continuo rapporto verticale e orizzontale ma non gerarchico. Le potenzialità della *governance* non negano la necessità della pianificazione e trovano un'ulteriore conferma nelle relazioni tra un certo modo di esercitare la pianificazione e il consenso ad essere coinvolti in processi comunitari sia nella fase formativa, sia in quella successiva operativa quali l'elaborazione e l'adozione dei principi europei dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* SSSE adottato a Postdam nel 1999 o della Carta di Lipsia (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*) sottoscritta nel 2007 per favorire uno sviluppo urbano integrato e la costruzione di strutture urbane policentriche, anche centrata sui temi per lo sviluppo e conservazione del patrimonio naturale e culturale.

Tra gli esempi più significativi, si possono scegliere anche pochi casi esemplari a sostegno di queste tesi, come quelli realizzati con le politiche degli anni Settanta sia in Francia con la rete nazionale *Train à Grand Vitesse* TGV e con la *Reseuaux Express Regional* RER nella metropoli parigina, sia in Germania con la pianificazione e attuazione dei trasporti rapidi urbani, puntando all'integrazione tra rete ferroviaria, rete S-Bahn (*Schnellbahn* la rete di treni suburbani), rete U-Bahn (*Unterbahn* la rete metropolitana urbana sotterranea) e trasporti convenzionali di superficie (bus e tram). A questi pare opportuno aggiungere quanto meno il caso di Napoli in corso di attuazione dalla seconda metà degli anni Novanta e quello di Roma, la cui pianificazione e programmazione trae origine dal piano regolatore di Roma presentato nel 2000.

L'idea della *Société nationale des chemins de fer français* SNCF di realizzare treni ad alta velocità per collegare le principali città interne fu sviluppata negli anni Sessanta, dopo che il Giappone aveva iniziato nel 1959 a costruire le nuove linee ferroviarie Shinkansen per le Olimpiadi di Tokyo del 1964. L'obiettivo di SNCF

era l’arresto del declino delle ferrovie con soluzioni concorrenziali ai trasporti aerei e a quelli individuali. Nel 1984 i nuovi servizi di trasporti ferroviari ad alta velocità con i TGV erano in servizio «da provincia a provincia» tra Lille e Lione e due anni dopo tra Rouen e Lione. Allo stato attuale (2007) la rete dedicata all’alta velocità *Ligne à Grande Vitesse* LGV è composta da circa 1 800 km e da 150 stazioni, di cui otto nella Île-de-France e circa trenta nella regione metropolitana e sono in corso diverse azioni per estendere il servizio oltre confine. La rete ad alta velocità è integrata con quella convenzionale: sulla prima le velocità massime sono comprese tra 270 e 320 km/h, mentre sulla seconda, in funzione degli impianti, la velocità massima ammissibile è compresa tra 160 e 220 km/h.

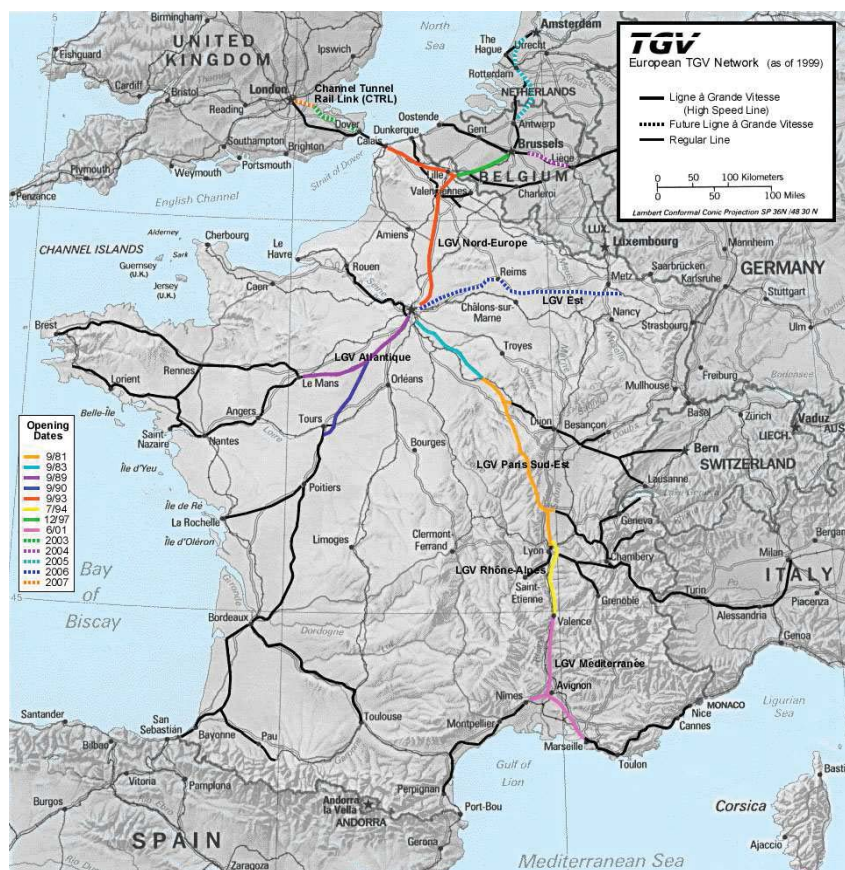



Figura 126: La rete LGV *Ligne à Grande Vitesse* (Fonte : railway-technology.com).

La RER è stata pianificata per realizzare un sistema rapido di trasporto di massa per l'area metropolitana di Parigi connessa alle preesistenti reti della metropolitana e delle ferrovie regionali con nove stazioni di interscambio con le linee della metropolitana e altre nove di interscambio con il servizio *Transilien* della SNCF. I lavori principali furono svolti in 15 anni tra il 1962 e il 1977, a cui seguirono continui investimenti di ampliamento e di ammodernamento. Al 2007 la RER, che serve quasi esclusivamente le aree urbane della Regione Parigina senza quasi toccare le *Villes Nouvelles*, si estende per 587 km, di cui circa 77 km sotterranei, dispone di cinque linee e 258 fermate. La RER è integrata con la metropolitana la cui prima linea, come è noto, fu inaugurata in occasione della *Exposition universelle* del 1900. La rete metropolitana è composta da 16 linee, di cui una interamente automatizzata, ha 237 km di estesa e 382 fermate con 298 stazioni. Come quantità di passeggeri trasportati è al quarto posto dopo Mosca, Tokyo et Città del Mexico. La frequenza di servizio dei treni della RER nelle ore di punta è impostata come quella della metropolitana convenzionali con il transito di un treno ogni due minuti.

Figura 127: Le rete RER e la rete di metropolitane a Parigi al 2007 (Fonte: Wikipedia).

La pianificazione e lo sviluppo dei trasporti urbani in Germania ha puntato su un'integrazione di tutti i sistemi di trasporto in modo da fornire un servizio unitario

con l'integrazione delle tariffe unendo reti suburbane e reti urbane, similmente al caso parigino. La politica dei trasporti urbani tedesca è improntata ad una vera e propria rivoluzione negli anni Settanta per realizzare in breve tempo una rete di metropolitane urbane e suburbane, queste ultime da mettere in esercizio con una frequenza normale pari almeno ad un treno ogni 20 minuti.

A Berlino fu costruita la prima linea S-Bahn tedesca, ma il suo sviluppo risentì drasticamente della situazione politica che lacerò il territorio fino al 1989. Tuttavia già negli anni Ottanta si intraprese la sua ristrutturazione nella città occidentale in vista della riunificazione, ma i maggiori sviluppi sono stati successivi dopo il 1989.

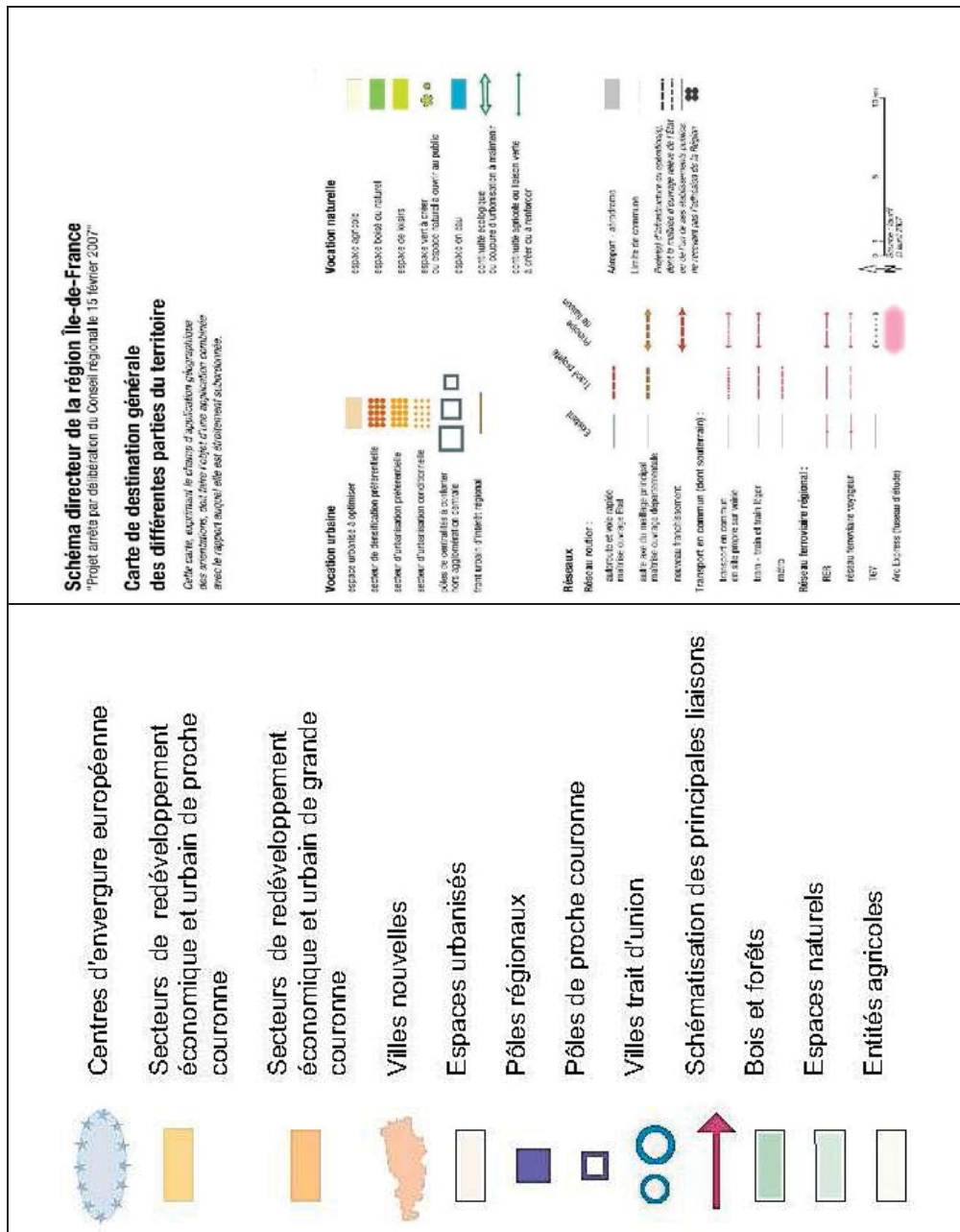



Figura 128: Legenda dei piani strutturali di Parigi. ***A sinistra*** **lo SDRIF 1994 e** ***a destra*** **quello del 2007. (Fonte: SDRIF).**

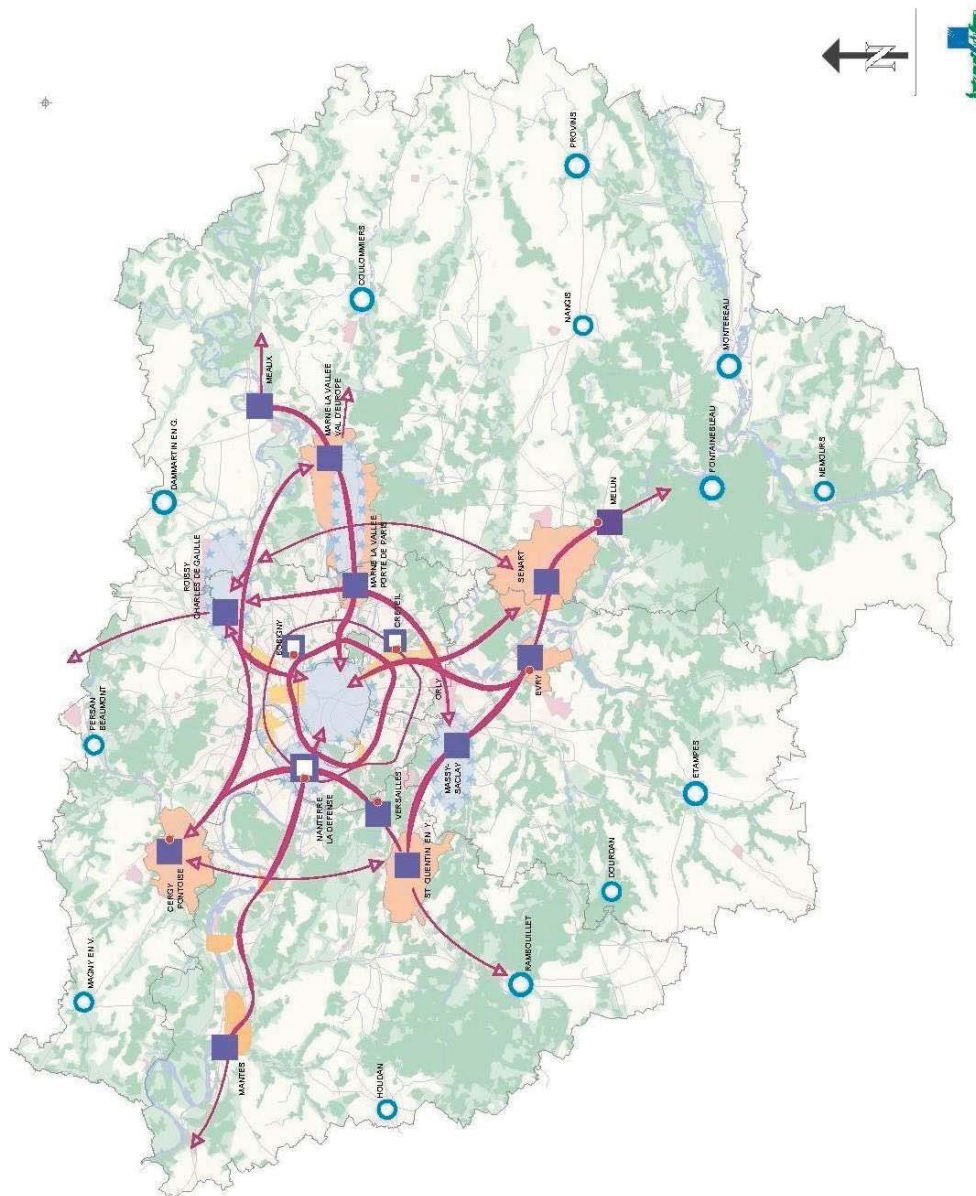



Figura 129 Il piano strutturale di Parigi per una regione policentrica del 1994 (Fonte: SDRIF).

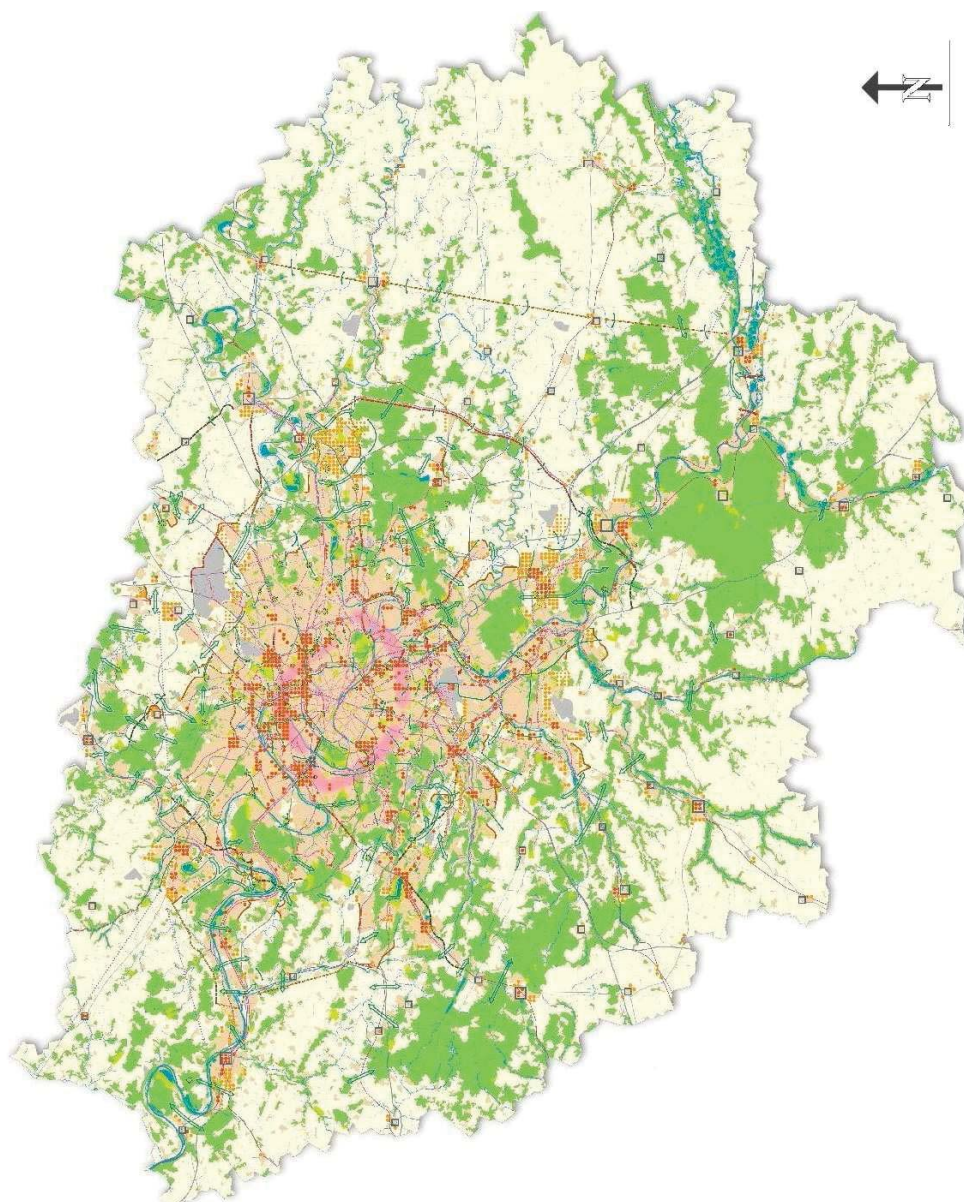



Figura 130 Il piano strutturale di Parigi per una regione policentrica del 2007 (Fonte: SDRIF).

Allo stato attuale la rete S-Bahn di Berlino è costituita da 15 linee con un'estesa di oltre 330 km e con 165 stazioni, è integrata con la metropolitana urbana U-Bahn, inaugurata nel 1902, e comprende attualmente 9 linee, 150 km, di cui solo un quinto in superficie, e 193 stazioni.

A Monaco di Baviera la pianificazione e progettazione della S-Bahn fu avviata nel 1965 ed ebbe un forte stimolo con la scelta di farne sede delle Olimpiadi per il 1972, tanto che nella primavera del 1972 erano stati realizzati e furono aperti simultaneamente al servizio 360 km di rete; l'espansione continua della ha permesso di avere al 2007 ben 10 linee operative su oltre 440 km con 147 stazioni, ovviamente integrate con la metropolitana urbana, che a sua volta comprende 6 linee, 91 km e 93 stazioni.

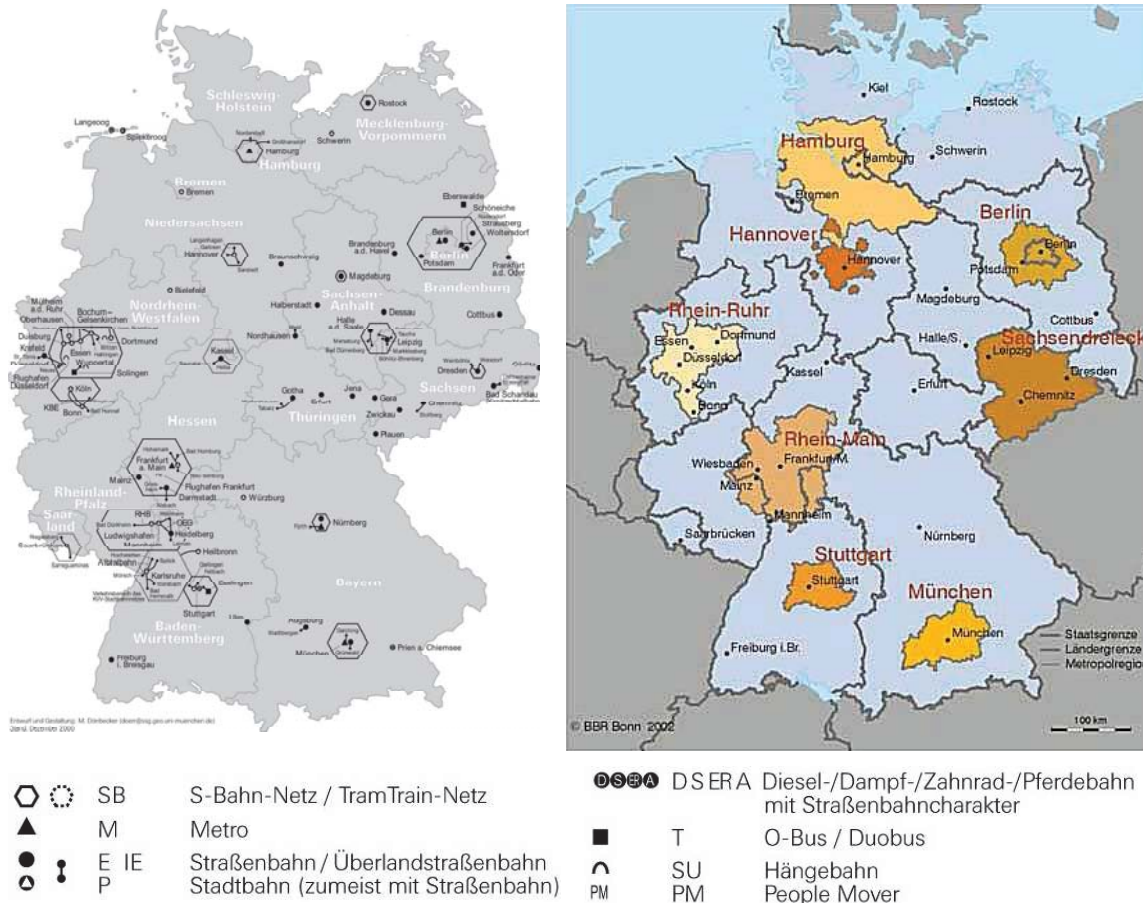



Figura 131: Reti urbane e suburbane dei trasporti (legenda in basso) e aree metropolitane in Germania (Fonte: Wikipedia).

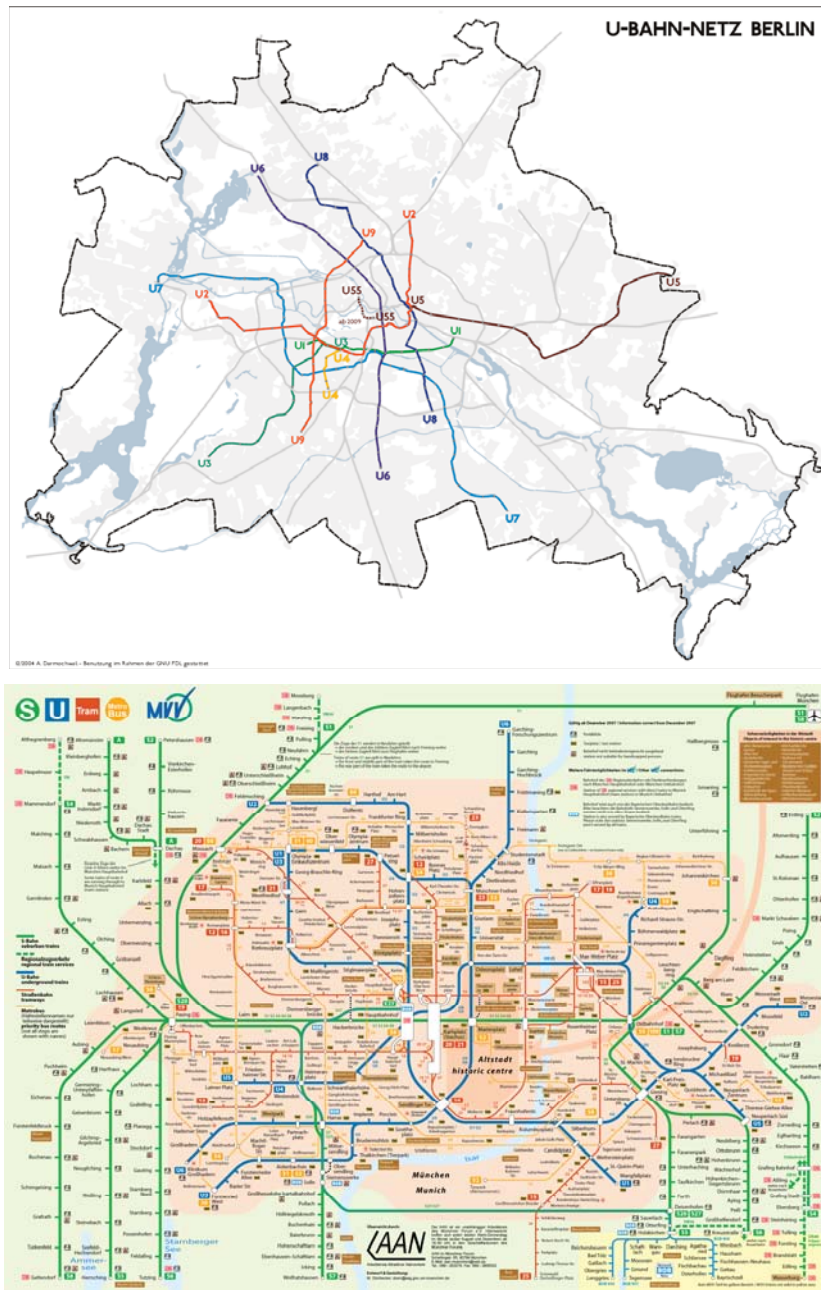



Figura 132: Le reti urbane e suburbane dei trasporti a Berlino e a Monaco di Baviera (Fonte: Wikipedia).

In Italia non sono molte le città in cui è stato possibile avviare processi di integrazione positiva nella pianificazione e programmazione degli investimenti nel territorio e nei trasporti, ottenendo una collaborazione tra diversi soggetti gestori dei trasporti convenzionali. Come casi noti nella letteratura, e con diverso grado di realizzazione, si possono citare Milano, Napoli e Roma. Sostenuti da circostanze particolari, presentano un diverso grado di attuazione: Milano costituisce il primo caso di costruzione di metropolitana in Italia, con un investimento iniziale interamente a carico del Comune; l'area metropolitana di Napoli e della Regione Campana rappresenta il caso più esteso e maturo con investimenti europei, nazionali, regionali e locali; il Comune di Roma e della Provincia di Roma è il caso più recente ma promosso in un quadro urbanistico innovativo di riorganizzazione dell'intera distribuzione dell'organizzazione territoriale. Tutti sono mirati a una rete integrata di servizi e di tariffe, imperniata sul potenziamento dei servizi ferroviari suburbani, integrati con la metropolitana e gli altri sistemi di trasporto in superficie, ma con velocità di attuazione molto disomogenee. In particolare, forse perché più recenti, si segnala come la pianificazione territoriale e la programmazione economica dei trasporti pubblici di Napoli e di Roma siano state impostate e attuate attraverso un coordinamento positivo tra diverse istituzioni e agenzie.

A Milano si impostò negli anni Settanta la pianificazione di un servizio ferroviario integrato e passante: iniziato nel 1984, inaugurato per la prima tratta nel 1997, consta allo stato attuale di un tunnel di 10 km con 6 stazioni sotterranee e 4 stazioni in superficie; tre stazioni permettono l'interscambio con la metropolitana. Se da una parte il completamento della rete è ancora in corso sia come opere, sia come esercizio, d'altra parte sono state inserite a complemento le politiche di riduzione della congestione e dell'inquinamento nel 2007 con l'applicazione di una tassa sull'inquinamento nell'area centrale (tassa sull'inquinamento o *Ecopass*), il cui ricavato potrà in parte finanziare i trasporti pubblici. La rete della metropolitana, la cui prima linea fu inaugurata nel 1964, consta di 3 linee con 50 km urbani e 24 km extraurbani e con 69 stazioni urbane e 19 extraurbane (Figura 133).

La pianificazione dei trasporti di Napoli, che ebbe avvio nel 1994 con la giunta di Antonio Bassolino e con Vezio De Lucia come assessore, fu estesa a livello regionale (Figura 134), trovando risorse a livello nazionale e europeo: la capacità strategica sostiene allo stesso tempo la ricerca di risorse e la correttezza tecnica dei piani territoriali e dei programmi economici.

Figura 133: Metropolitana milanese (Fonte: Atm Milano).

Il Piano comunale dei trasporti del 1997 predisposto in coerenza con gli *Indirizzi per la pianificazione urbanistica* fu integrato nella revisione del Piano regolatore generale adottata nel 2004. La riduzione dell'uso del trasporto privato, il potenziamento della rete e del servizio del trasporto pubblico, il decentramento delle funzioni dal centro cittadino costituiscono il fuoco degli scenari che descrivono la situazione attuale, il medio periodo e il lungo periodo, che di fatto descrive lo scenario-obiettivo. Gli investimenti mirano a connettere fisicamente e dal punto di vista gestionale in un arco temporale di 10-15 anni diverse infrastrutture su ferro per i trasporti realizzate a partire dal 1839 con la linea Napoli-Portici, che è la prima ferrovia italiana e la direttissima Pozzuoli-Gianturco del 1925. Il piano aumenta i nodi ferroviari e li potenzia per l'interscambio modale con la viabilità principale e i trasporti di superficie, con 28 parcheggi e 21 nodi di interscambio tra ferrovia e autobus. La costruzione delle «stazioni dell'arte»[396] costituisce una parte fondamentale del nuove servizio di trasporto, arricchito dal ridisegno e dall'estensione della rete tranviaria (quattro nuove linee), a cui si aggiungono due nuove funicolari, e l'asservimento delle linee del trasporto di superficie per migliorare l'accesso alle stazioni. Nuove vetture, nuovi binari e nuove stazioni ferroviarie sono gestite con

[396] L'idea progettuale della Linea 1 come Metro dell'arte è stata estesa a ferrovie e aeroporti; nel complesso delle stazioni realizzate o in realizzazione hanno collaborato: Zaha Adid, Gae Aulenti, Michele Capobianco, Silvio d'Ascia, Riccardo Freda, Fuksas, Anish Kapoor, Atelier Mendini, Souto Moura, Antonio Nanu, Od'A Officina d'Architettura, Domenico Orlacchio, Nicola Pagliara, Dominique Perrault, Boris Podrecca, Richard Rogers, Alvaro Siza, Studio Protec (Luigi Milano, Uberto Siola, Federica Visconti).

innovazioni radicali per l'Italia nella gestione tariffaria, unificata a livello regionale e condivisa da tutti i gestori. Gli effetti positivi del piano trovano conferma nell'aumento dei passeggeri nella rete pubblica, nell'incremento di abbonamenti e biglietti venduti, nella variazione del taglio modale e nella riduzione delle emissioni delle polveri sottili PM_{10}. L'obiettivo punta a realizzare per il 2015 una rete su ferro paragonabile come estensione a quella parigina (Figura 135). Al 2007 la rete della metropolitana regionale contava nell'area metropolitana di Napoli un'estesa di 74 km con 56 stazioni, cui a livello regionale si aggiungevano 1.222 km di rete e 370 stazioni.

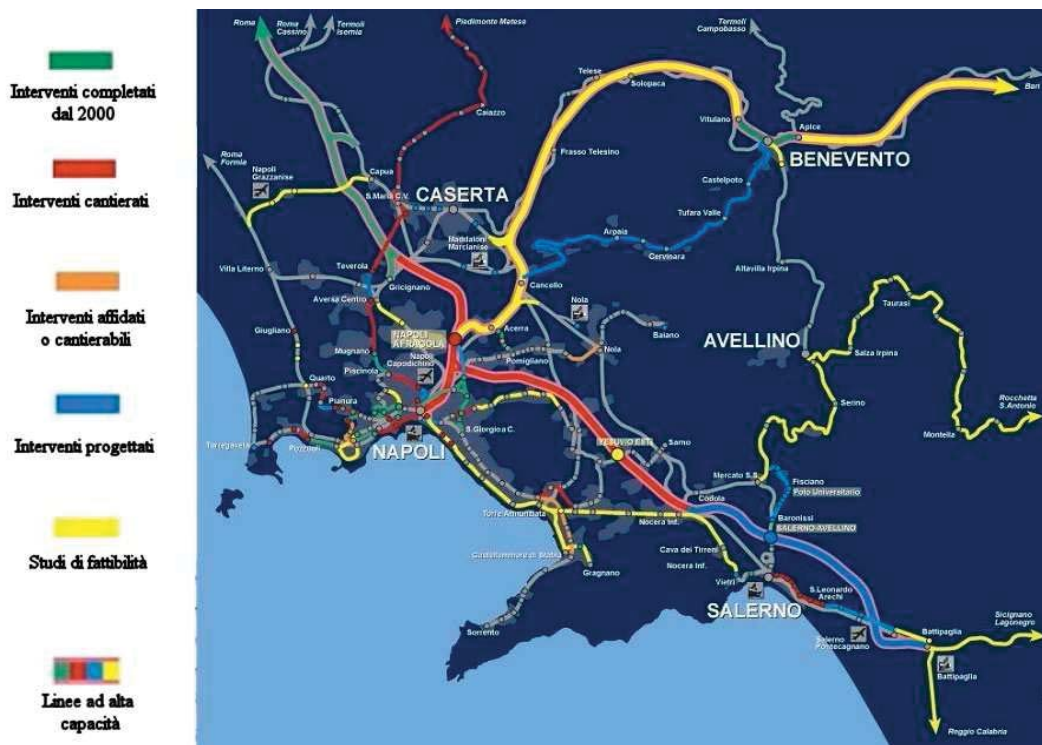



Figura 134: Stato di attuazione e previsioni della rete metropolitana della Regione Campania (Fonte: Cascetta 2007[397]).

[397] Le immagini sono tratte dalle presentazioni al seminario svoltosi al politecnico di Milano i cui atti sono in: Marescotti, Mussone 2007.

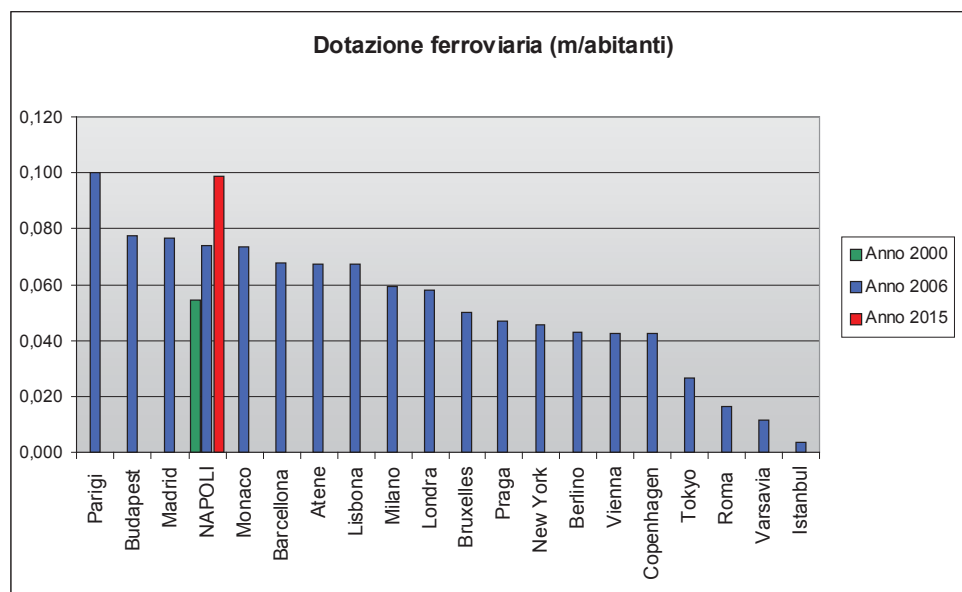



Figura 135: Dotazione ferroviaria della Regione Campania attuale e al 2015 confrontata a livello mondiale con altre realtà urbane (Fonte: Cascetta 2007[398] e urbanrail.net).

La pianificazione di Roma avviata con il piano regolatore generale di Roma presentato nel 2000 ha permesso di perseguire l'integrazione trasporti-territorio in adesione ai principi europei contenuti nello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* SSSE, in cui per lo sviluppo urbano si proponevano sistema policentrici equilibrati ed innervati adeguatamente da reti di trasporto e di comunicazione. A sostegno delle politiche di pianificazione dei trasporti e urbanistiche sono stati attivati rapporti con l'università per predisporre una personalizzazione del modello di metropoli di Lowry sulla realtà territoriale romana. Il modello STITRe *Simulazione dei Trasporti e delle Interazioni con il Territorio a scala Regionale* (Figura 136) permette di controllare il grado di conseguimento degli obiettivi strategici di sviluppo policentrico, che erano state fondate in primo luogo sul rafforzamento di un modello territoriale multipolare, individuando centri di riequilibrio della domanda di mobilità (Figura 137); in secondo luogo gli investimenti sono mirati alla predisposizione di un'offerta del trasporto pubblico su ferro a sostegno del modello insediativo distribuito; in terzo luogo negli uffici è stata avviata una politica di riorganizzazione tale da garantire l'integrazione e il coordinamento tra le politiche ur-

[398] Ibidem.

banistiche e le politiche della mobilità già in sede di pianificazione degli usi del suolo e di disegno della rete dei trasporti, e mantenuta in tutta la fase attuativa.

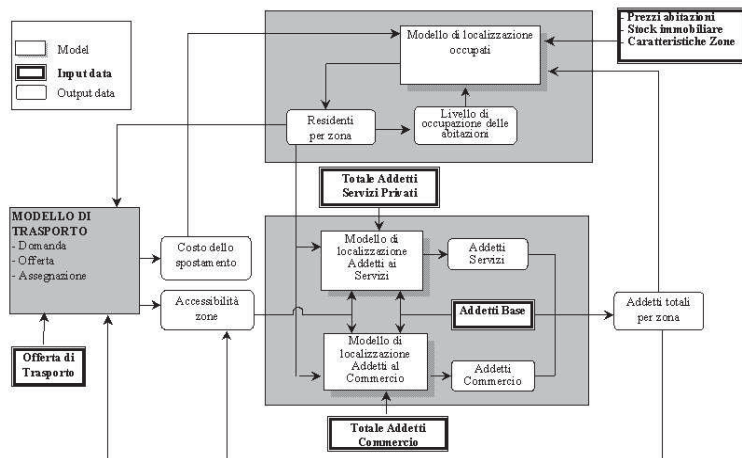



Figura 136: Schema a blocchi della pianificazione integrata trasporti territorio a Roma (Fonte: Nuzzolo 2007[399]).

[399] Ibidem.

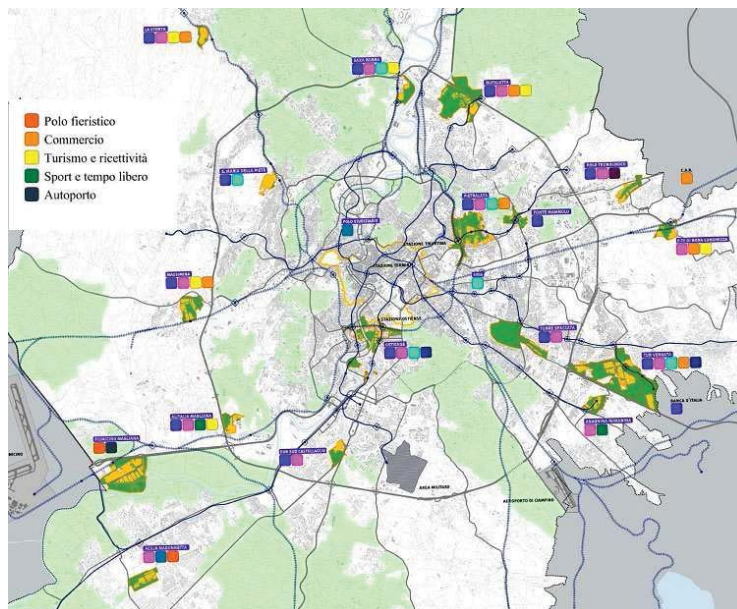



Figura 137: Nuove centralità nella pianificazione integrata trasporti territorio a Roma (Fonte: Nuzzolo 2007[400]).

Il livello superiore è fornito dal processo di pianificazione delle grandi infrastrutture, in cui si muove la transizione dei singoli Stati sovrani verso l'Unione Europea come federazione tra gli Stati. Il processo fu avviato verso la fine degli anni Ottanta per studiare le reti *Trans European Network Transports* TEN-T e i corridoi eurasiatici. La prima ratificazione di accordo fu nel 1996 (decisione 1692/96/CE) sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti; nel 2001 il Consiglio dei Ministri dei Trasporti accelerò lo sviluppo delle reti TEN-T e avviò il *Master Plan delle infrastrutture e dei trasporti* per verificare gli itinerari e le procedure più idonee, presentato informalmente a metà 2003. Lo scopo del continuo processo di accordi internazionali, capaci di combinare molti criteri e molti obiettivi era quello di raggiungere una durevole condivisione sui trasporti e sulla mobilità, conseguito finalmente nel 2007 con l'istituzione della *Trans-European Transport Network Executive Agency* TEN-TEA , che rappresenta pertanto la formalizzazione più matura del quadro generale entro cui pianificazione locale e pianificazione territoriale dovranno essere indirizzati.

[400] Ibidem.

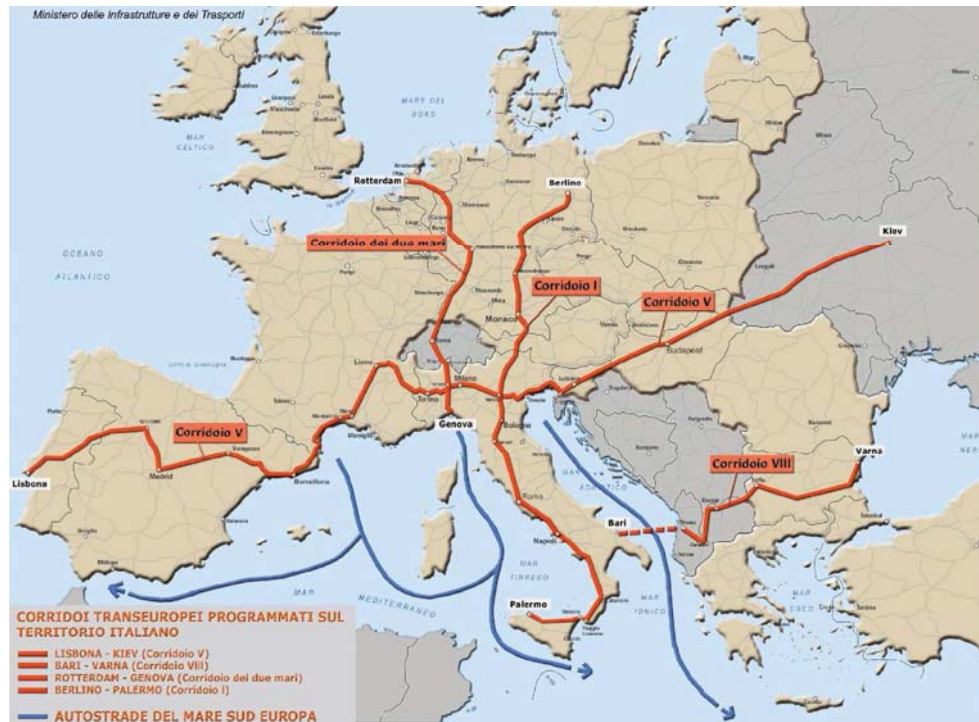



Figura 138: Reti transeuropee (Fonte: Ministero delle Infrastrutture).

4.6.1.2. Riflessioni sulle norme a supporto della pianificazione e della progettazione nelle infrastrutture stradali

La capacità di coordinamento si manifesta anche nella capacità di predisporre coerentemente disposizioni legislative generali, linee guida e norme progettuali per coordinare processi e attività di pianificazione e di progettazione. L'argomento sottende sia la produzione di norme, sia i processi di standardizzazione dei prodotti, sia le elaborazioni più recenti in termini di certificazione della qualità di un bene come certificazione dei processi attraverso cui quel determinato bene è prodotto. Un caso significativo di approfondimento è offerto dal progetto delle strade di cui si prende in esame un aspetto particolare per trarne valutazioni generali, poiché in esso coesistono due livelli progettuali, che trovano nella visione sistemica possibili soluzioni alla contrapposizione di interessi, e alle conseguenti difficoltà di gestione dei tempi di esecuzione e della manutenzione.

Viabilità principale = a sinistra in nero; a destra **Tipo a**.
Viabilità secondaria = a sinistra in rosso; a destra **Tipo b**.
Viabilità locale = a sinistra in verde; a destra **Tipo c**, **Tipo d**.
Limite delle isole ambientali = a sinistra in rosso; a destra campite in retino.

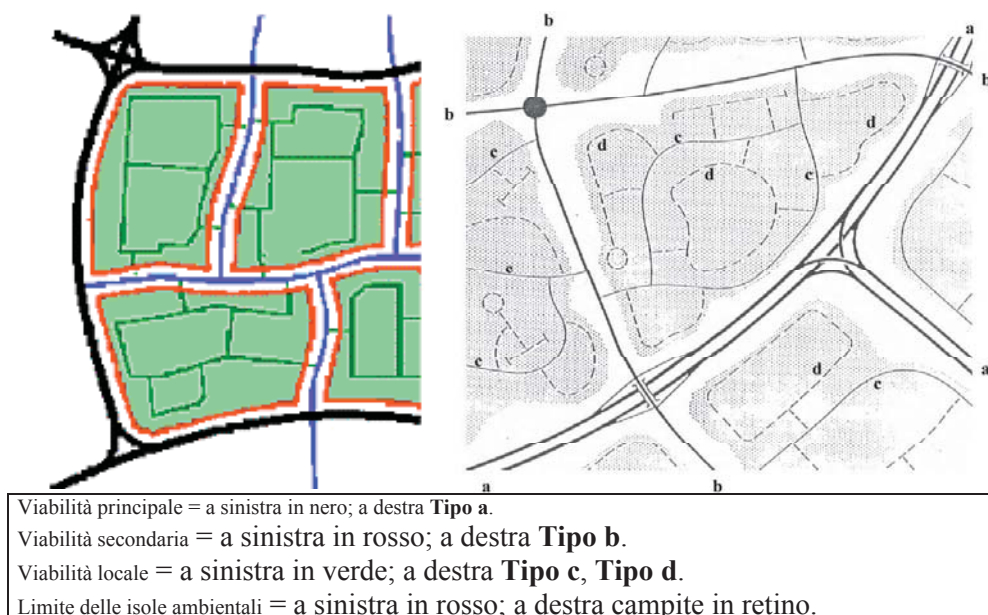



Figura 139: Pianificazione delle infrastrutture a rete e protezione con le isole ambientali (Fonte: *a sinistra* **Minister of Transport (a cura di) 1963;** *a destra* **Decreto Ministeriale 2002).**

In primo luogo si afferma la norma come guida alla progettazione e alla sensibilità sia per potersi adattare alle singolarità morfologiche, funzionali e paesaggistiche del sito, sia per ridurre l'impatto del traffico sulle aree urbane e per rispondere, tra l'altro, agli obiettivi del Protocollo di Kyoto. In secondo luogo, si richiede la tempestività nella produzione normativa per supportare i processi di trasformazione. Se non si affrontano tempestivamente le criticità, non la complessità dei problemi aumenta, ma risulta anche più difficile e senz'altro più oneroso rimediare alle carenze progettuali. In terzo luogo, si richiede la capacità di ampliare la visione progettuale per rispondere adeguatamente alla cresciuta consapevolezza delle criticità ambientali.

Nella Figura 139 sono accostati gli studi promossi dal ministero dei trasporti inglese con le Direttive italiano per i piani urbani dl traffico. In entrambi la gerarchia delle strade serve per proteggere le aree urbane, indirizzando le maggiori quantità di traffico sulle strade principali, ottenendo così l'identificazione di zone o isole ambientali, ma i due schemi sono separati da quasi quarant'anni, quattro decenni in cui i problemi si sono complicati e più lontana appare una loro soluzione.

Dalla definizione del corpo stradale, più o meno astratta o più o meno integrata rispetto alle diverse componenti sociali e ambientali (Figura 141), ne risulta una visione progettuale molto ristretta, che potrebbe essere allargata se si introducessero tutti gli altri aspetti legati sia alle fasce di protezione paesaggistica con funzioni di rete ecologica, che dovrà riguardare non solo gli aspetti faunistici, come nel caso di un ponte naturale (Figura 142). La qualità estetica nell'accezione statunitense della progettazione stradale è da decenni messa in evidenza come caratteristica critica nelle aree urbane per promuoverne ogni attività, ricorrendo a materiali diversi per pavimentare le strade, per moderare il traffico e migliorare la qualità urbana e fuori dalla città l'ambiente porta ad una progettazione integrata, attenta a ridurne gli impatti.

Risulta evidente, andando oltre questa accezione, che nel progetto delle strade si devono sia considerare i diversi ricettori, sia comprendere le reti tecnologiche del sottosuolo, sia garantire l'integrità della reti idriche naturali e artificiali. Il termine di progettazione integrata, che inizialmente nella correttezza del manufatto strada ai fini della circolazione trova una sua prima identità (Figura 141 *in alto*), si arricchisce delle complessità territoriali e ambientali e la realizzazione delle infrastrutture stradali può divenire occasione di riqualificazione ambientale (*in basso*).

1 = La strada rovina il paesaggio e il fiume.
2 = La strada interna alla fascia di esondazione obbliga ad una maggior sopraelevazione.
3 = La strada è visibile da entrambi i lati della vallata.
4 = L'allineamento stradale si conforma alla morfologia del paesaggio.
5 = Il flusso veicolare è schermato dalla barriera acustica.
6 = Il fondo valle è indisturbato.

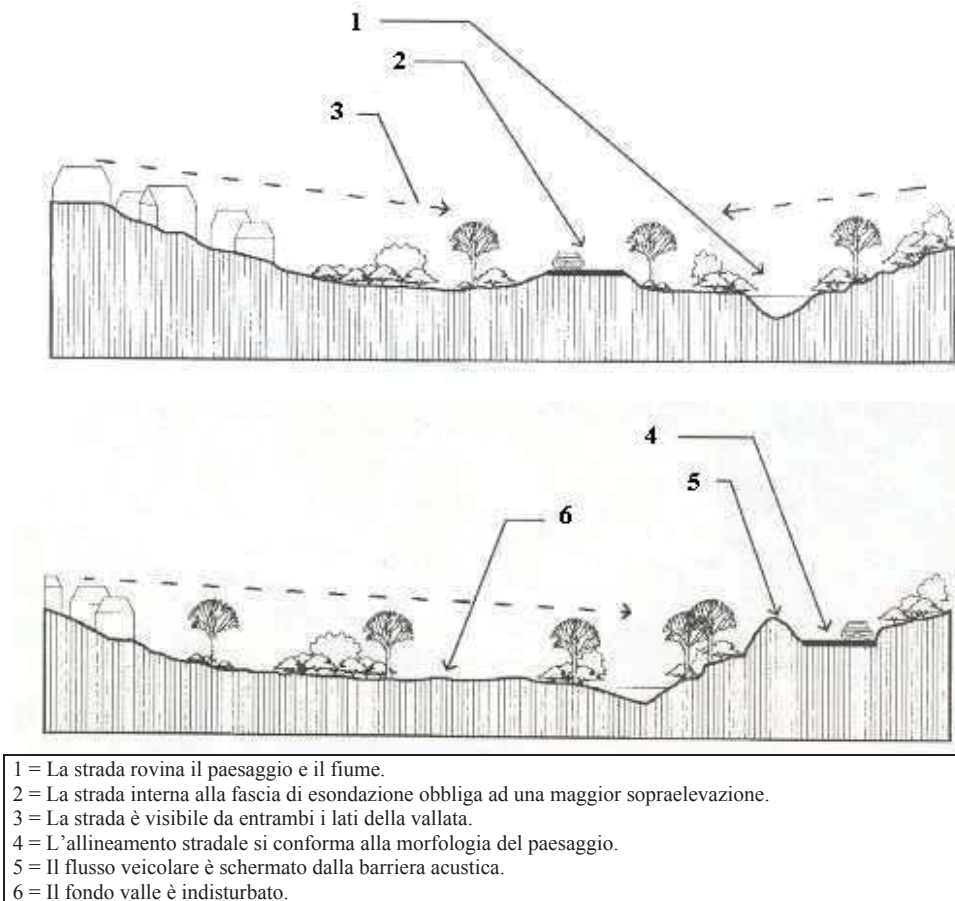



Figura 140: Criteri per la progettazione integrata (Fonte: U.S. Department of Transportation 1980, 2006).

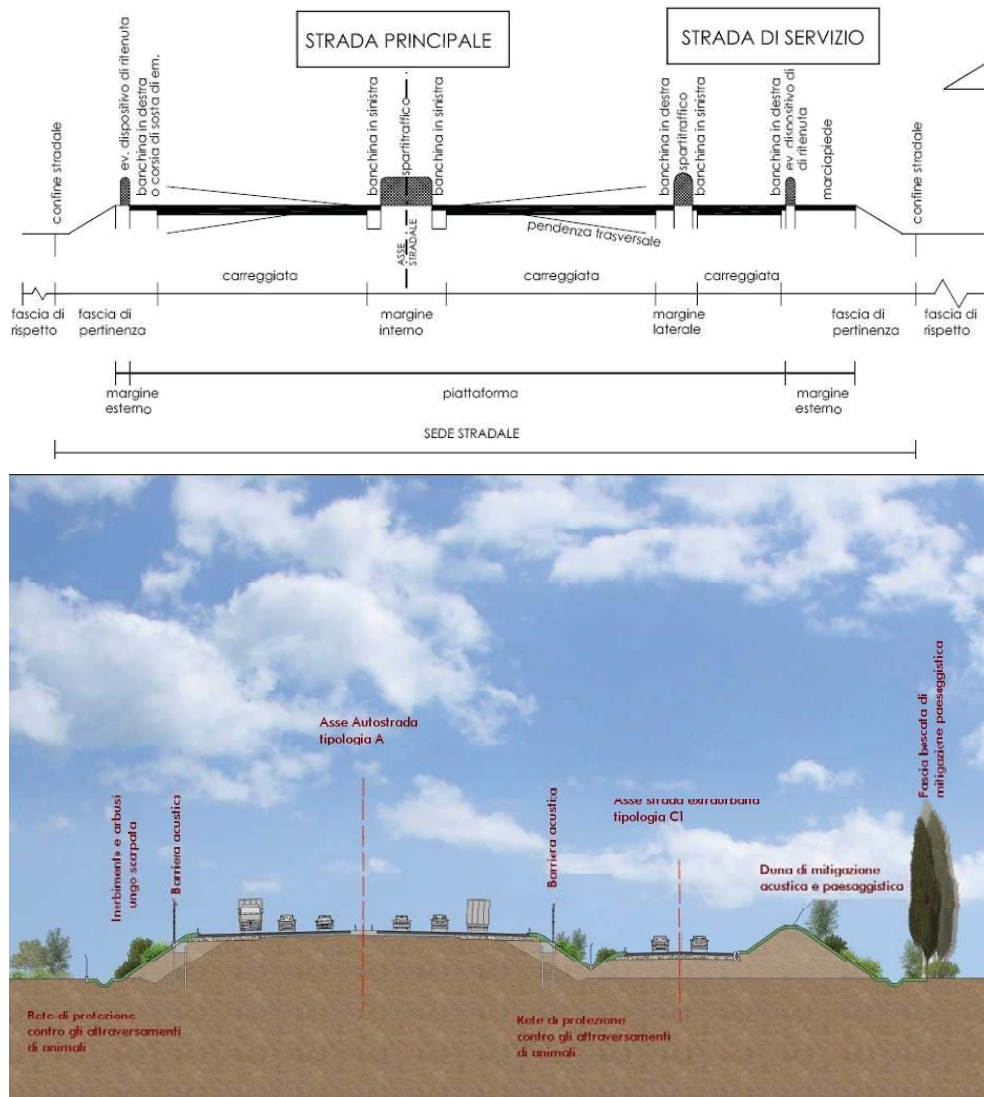



Figura 141: Sezione del corpo stradale (Fonte: *sopra* **Decreto Ministeriale 2002;** *sotto* **Policreo).**

Figura 142: Integrazione del corpo stradale nell'ambiente con un ponte naturale (Fonte: A5 - Aube/Haute-Marne).

Un ulteriore livello di attenzione deve essere portato alle strade urbane e alla realizzazione di isole ambientali all'interno delle città, dove si dovrà puntare all'unificazione del progetto stradale con quello dei percorsi ciclopedonali e con quello delle reti ecologiche La progettazione integrata trasforma la strada da spazio per la circolazione dei veicoli a spazio di relazioni sociali e a canale delle reti del sottosuolo (approvvigionamento idrico, smaltimento dei rifiuti e delle acque bianche, comunicazioni), dunque occasione per la vivibilità e per l'ammodernamento tecnologico.

La visione sistemica offre grandi risorse in un secondo livello, allorché la rete stradale è letta nella complessa articolazione funzionale e gerarchica e nelle articolazioni delle competenze. In questo caso risulta marcata la necessità di coordinamento tra le competenze in termini non più solo orizzontali ma verticali, dove però alla pianificazione e alla progettazione fondata sulla gerarchia funzionale si offrono competenze possibili solo attraverso rapporti non gerarchici. Il coordinamento tra visione locale e visione generale può permettere di inquadrare le politiche locali, sollecitate da specifiche criticità del traffico, in politiche di più ampio respiro, supportate da indagini sull'interazione tra territorio e traffico, sulla fattibilità tecnica e sulla disponibilità di risorse provenienti da fondi diversi. L'attenzione a questi aspetti da parte delle autorità di diversi paesi, come Stati Uniti (Figura 140), Francia (Figura 142) e Canada (Figura 143) è significativa; in particolare, in

un documento del Ministero canadese questi passaggi sono chiaramente esposti come caratteristiche di un processo teso alla durabilità delle opere e alla loro sostenibilità. Il processo di pianificazione dei trasporti deve coordinarsi con i piani regionali, con quelli di assetto idrogeologico e poi con quelli della pianificazione locale. Durante la fase attuativa dovrà invece interfacciarsi con i diversi piani finanziari e con le diverse fonti, ricordando come nel momento della scelta e nell'implementazione del progetto ci dovrà essere uno stretto rapporto con la popolazione.

Con questo ultimo passaggio si lega la progettazione integrata alla progettazione partecipata.

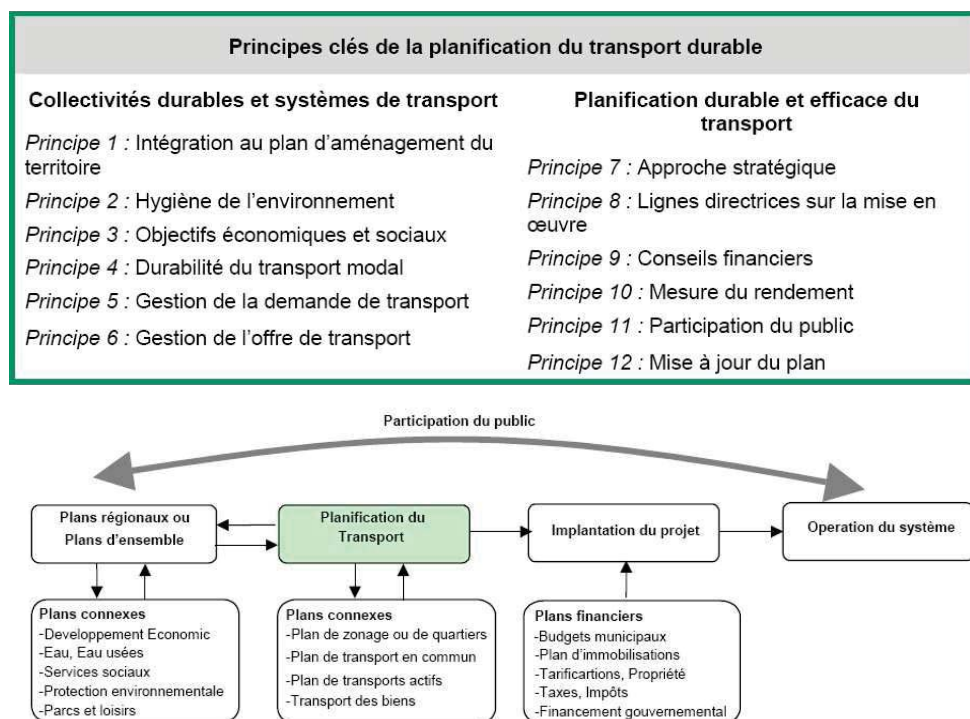



Figura 143: Principi per la pianificazione del trasporto durevole e fasi logiche del processo di pianificazione in Canada (Fonte: Transports Canada 2005).

Se da una parte si possono ricordare casi specifici come le scale mobili e il minimetro di Perugia in quanto applicazioni contestuali alla disciplina del traffico tesa a ridurre drasticamente la circolazione dei veicoli privati, dall'altra gli esempi a scala regionale possono essere assunti come esempi di una visione allargata capace

di mettere assieme decisioni di più uffici e di più livelli di governo, attraverso azioni politiche, pianificazione e programmazione realistica delle risorse e delle attuazioni.

Gli standard di qualità *International Organization for standard* ISO hanno origine nel settore privato, e nella maggior parte dei casi riguardano specificatamente un dato prodotto, materiale o processo, anche se spesso sono noti come standard per la gestione di sistemi. Gli standard di qualità riguardano la gestione della qualità, riferita a tutte le caratteristiche di un prodotto richieste dal consumatore o utente. Il produttore per gestire la qualità deve garantire che i suoi prodotti e servizi possano soddisfare il livello di qualità richiesto dal cliente, adottando tutti i mezzi necessari applicabili a quel bene o a quel servizio. Studi in campo ambientale nel settore privato hanno portato nel 1993 all'istituzione di una commissione tecnica *Technical Committee* TC207, allo scopo di standardizzare gli aspetti relativi alla gestione ambientale di impresa, per individuare quindi gli impatti dannosi causati dalle attività umane.

Ai temi aperti dal settore privato con le certificazioni ISO si è affiancata l'attività dell'Unione Europea con l'adozione del regolamento per i processi di audizione e di gestione ambientale *Environmental Management and Audit Scheme* EMAS[401]. L'EMAS costituisce uno strumento volontario, che si aggiunge agli strumenti di regolazione diretta del tipo *command and control*, studiato per assumere internamente nella gestione di imprese e di organizzazioni gli obiettivi di qualità ambientale con riconoscimento pubblico e con la diffusione delle informazioni relative al miglioramento delle prestazioni ambientali. L'EMAS nel breve termine offre garanzie di trasparenza in materia ambientale e garanzie di miglioramento, migliore efficienza, posizione competitiva sul mercato e migliori relazioni con azionisti, gruppi di interesse e cittadini (terze parti o *stakeholders*, portatori di interesse). Nel medio termine il mantenimento della qualificazione ambientale comporta benefici finanziari, come può essere la riduzione dei premi assicurativi o il miglioramento delle condizioni contrattuali, oltre a fornire supporti al consenso e alla partecipazione.

In conclusione, norme e linea guida si possono considerare a tutti gli effetti supporto essenziale alla formazione professionale e al coordinamento, quindi alla gestione di processi di governo integrati e non gerarchici. L'applicazione di protocolli internazionali riceve da questi strumenti e da supporti finanziari le spinte sostanziali per il successo. D'altra parte la riqualificazione delle infrastrutture tecnologiche e delle strade non può essere intesa come mera operazione di settore per gli spostamenti o per la costruzione di condizioni generali per lo sviluppo economico,

[401] UE Regolamento 1836/93 e 761/01: EMAS & EMAS II, poi adottati in Italia con il Decreto Ministeriale del 1996. La certificazione EMAS II consente l'adozione contestuale degli standard ISO 14000 di qualità ambientale.

ma deve costituire le condizioni generali anche culturali per legare nella esigenze della modernità le eterogenee realtà sociali in una visione sistemica. La pianificazione dell'organizzazione territoriale, dunque le tecnologie di processo dell'urbanistica e delle opere pubbliche, devono collaborare per costruire almeno una parte dell'identità culturale di una società.

4.6.1.3. Riflessioni sul fabbisogno insediativo come rapporto tra analisi e previsioni

Sul rapporto tra analisi territoriale e conoscenza per la pianificazione si può prendere un altro caso studio significativo, questo specifico allo sviluppo degli insediamenti e connesso al consumo di suolo, al risanamento delle aree degradate, al fabbisogno di edilizia residenziale e alla redistribuzione delle risorse. Un caso complesso che negli anni Settanta trovò particolare sviluppo in Italia, ma non solo in Italia, con riguardo sia al dimensionamento delle previsioni insediative contenute nei piani urbanistici, sia al dimensionamento dell'industria edilizia, settore economico certo non secondario nella produzione del reddito di una nazione[402].

Il processo logico è articolato, ma non difficile: si deve conoscere quante sono le abitazioni degradate senza servizi igienici e quante abitazioni sono occupate in condizioni di sovraffollamento, ma, se la raccolta dei dati è fatta in modo corretto, la corrispondenza tra abitazioni e popolazione deve essere tale da consentire di verificare contestualmente quante sono le famiglie e le persone per famiglia che abitano in condizioni antigieniche e contemporaneamente le condizioni di affollamento, in quanto rapporto tra le persone abitanti in un appartamento e il numero di stanze disponibili. Si può così giungere a stabilire quante sono le stanze da risanare raggruppate per alloggio secondo reddito e dimensione dei nuclei familiari. Da questi elementi successivamente si deduce l'entità del risanamento, il numero di nuove abitazioni per eliminare il sovraffollamento, il taglio tipologico (stanze per appartamento) e una prima valutazione dell'impegno finanziario. Dalle condizioni socio-economiche della popolazione interessata dal risanamento, dal contesto economico più generale degli operatori pubblici e privati, e dalla situazione della proprietà edilizia, si ricaveranno con maggior precisione gli elementi conoscitivi per valutare i criteri del risanamento e l'impegno finanziario a carico diretto e indiretto degli enti pubblici.

Per avere invece un quadro completo del fabbisogno di abitazioni, oltre alla conoscenza del patrimonio edilizio residenziale, devono essere disponibili i dati che descrivono la situazione occupazionale con precisi riferimenti territoriali in modo

---

[402] La letteratura è ampia, si rimanda a titolo d'esempio ai seguenti: Stefanelli 1976; CRIACP 1979; Giustiniani 1982.

da conoscere il rapporto tra posti di lavoro e popolazione attiva che risiede nella stessa località. La disaggregazione dei posti di lavoro e delle aziende in attività primarie (agricole e silvo-pastorali), secondarie (industriali) e terziarie (tra cui per esempi o le amministrative, le direzionali, quelle di servizio e le libere professioni), deve essere confrontabile con l'analoga ripartizione della popolazione attiva.

L'insieme delle informazioni, costantemente incrociabili e confrontabili, permette di verificare lo stato attuale e le possibilità di evoluzione dei posti di lavoro, le caratteristiche funzionali ed economiche locali e regionali, la mobilità generata dal rapporto casa-lavoro e nello stesso tempo la "pressione" della domanda di abitazioni e di lavoro. In altre parole solo quando si tiene sotto controllo il funzionamento dell'organizzazione territoriale, è possibile avanzare previsioni sull'incremento demografico e formulare ipotesi di sviluppo che hanno una corrispettiva quantificazione in termini di uso del suolo.

Per programmare il settore edilizio in relazione a quello urbanistico e a politiche redistributive il percorso logico si articola ancora di più, ma senza assumere dimensioni ingovernabili. A mano a mano che procede l'analisi dei singoli settori produttivi e che si studiano le rispettive implicazioni territoriali, si costruisce, analogamente al bilancio delle condizioni esistenti, un bilancio previsionale che compendia le caratteristiche del progetto urbanistico. La descrizione del progetto deve essere fatta mantenendo distinti gli interventi necessari per rimediare agli squilibri e ai problemi urbanistici esistenti da quelli che occorrono per predisporre l'organizzazione territoriale a realizzare le ipotesi di sviluppo. Il programma finanziario di ogni specifico investimento a sua volta deve ripartire con chiarezza i costi tra operatori pubblici e privati a seconda delle necessità sociali e delle garanzie che l'attuazione del piano sia condotta rispettando gli obiettivi generali. Sulla base dei bisogni sociali, delle risorse economiche disponibili e delle necessità produttive si può quindi passare all'indicazione delle priorità degli interventi, cioè alla programmazione dell'attuazione del piano. Infine durante la fase attuativa la raccolta dei dati deve essere mantenuta aggiornata per poter controllare senza soluzioni di continuità l'effetto e l'efficacia dei provvedimenti adottati, eventualmente modificando le modalità di intervento o addirittura revisionando obiettivi e contenuti in modo da poter adattare i piani urbanistici alle trasformazioni dell'organizzazione sociale e della congiuntura economico-politica.

Se, a fronte di un simile l'orientamento degli studi, le scelte fossero state coerenti con le dichiarazioni, nei decenni successivi si sarebbe potuto rispondere alle necessità e sullo sviluppo edilizio si sarebbe potuto mantenere il controllo. Le politiche di restaurazione contro il riformismo e lo spostamento degli impegni degli Stati hanno contribuito ad costruire una situazione allora inimmaginabile, come mostrano alcuni dati sintetici (Figura 144).

ANNO DI CENSIMENTO	Popolazione residente	Totale stanze	Stanze in abitazioni occupate da persone residenti	Stanze delle abitazioni occupate da persone residenti in affitto	Stanze delle abitazioni occupate da persone residenti in proprietà	Altro titolo	Stanze in abitazioni non occupate da persone residenti
1971	54.136.551	63.833.741	56.242.472	22.238.380	31.166.248	2.837.844	7.591.269
1981	56.556.911	88.617.874	72.986.519	22.817.666	46.186.353	3.982.500	15.631.355
1991	56.778.031	104.152.467	85.208.708	18.833.370	61.059.498	5.315.840	18.943.759
2001	56.995.744	111.197.834	90.994.390	15.371.657	68.291.675	7.331.058	20.203.444
Crescita percentuale della popolazione e delle stanze e distribuzione percentuale del titolo di godimento e delle abitazioni non occupate							
1971	100,00%	100,00%	100,00%	39,54%	55,41%	5,05%	13,50%
1981	104,47%	138,83%	100,00%	31,26%	63,28%	5,46%	21,42%
1991	104,88%	163,16%	100,00%	22,10%	71,66%	6,24%	22,23%
2001	105,28%	174,20%	100,00%	16,89%	75,05%	8,06%	22,20%

Figura 144: Stanze per titolo di godimento in Italia dal 1971 al 2001 (Fonte. ISTAT).

Nel corso di trent'anni dal 1971 al 2001 la popolazione italiana è aumentata del 5% circa per decennio passando da 54 milioni di abitanti a 57 milioni circa, ma l'incremento corrispettivo di stanze è stato dal 40% al 70% per decennio, passando da 63 milioni di stanze a 111 milioni circa. All'interno di questo enorme espansione edilizia, sintomo di nuovi rapporti nella densità abitativa, le stanze non occupate sono passate dal 13% al 22% sul totale del patrimonio, ma ancor più significativa è la transizione dall'affitto verso la proprietà: gli affitti sono calati dal 40% al 17% e le proprietà sono cresciute 55% al 75%. Questo spostamento della ricchezza verso il settore immobiliare pone alcune ipoteche sul livello di rischio dello stesso patrimonio.

La rappresentazione delle densità abitative e della distribuzione geografica delle proprietà e degli affitti fornisce altri spunti di riflessione. Le quote maggiori delle abitazioni non occupate sono nelle zone montagnose alpine ed appenniniche, così come la concentrazione delle proprietà vi appare più alta, mentre, sempre relativamente, la concentrazione degli affitti è direttamente proporzionale alle densità urbane.

abitanti per kmq
0 - 100
100.1 - 200
200.1 - 400
400.1 - 600
600.1 - 2635.6
Percentuale di abitazioni occupate da persone residenti in affitto (sul totale delle abitazioni occupate)
Meno di 5.01
5.01 - 10.00
10.01 - 15.00
15.01 - 20.00
Oltre 20.00
Percentuale di abitazioni occupate da persone residenti in proprietà (sul totale delle abitazioni occupate)
Meno di 70.01
70.01 - 75.00
75.01 - 80.00
80.01 - 85.00
Oltre 85.00
Percentuale di abitazioni non occupate da persone residenti (sul totale delle abitazioni)
Meno di 8.01
8.01 - 16.00
16.01 - 24.00
24.01 - 45.00
Oltre 45.00

Figura 145: Densità della popolazione per provincia e distribuzione percentuale di abitazioni occupate in proprietà sul totale delle abitazioni occupate (*sopra*); distribuzione percentuale di abitazioni in affitto e di abitazioni non occupate sul totale delle abitazioni (*sotto*). (Fonte: ISTAT).

La questione delle abitazioni e l'espansione degli insediamenti terziari e produttivi riguarda uso del suolo, consumo del suolo e frammentazione del suolo; agli impatti degli insediamenti si sommano gli impatti delle reti infrastrutturali per il trasporto e per gli approvvigionamenti di energia e per lo smaltimento dei rifiuti. Il passo successivo del governo territoriale dovrebbe essere centrato sulle modalità e sulle quantità delle transizioni dal suolo naturale al suolo coltivato e al suolo urbanizzato. La Figura 146) deriva dall'integrazione tra informazioni dell'Istituto Centrale di Statistica con le indagini disponibili del progetto europeo Corinne, un progetto mirato a valutare le transizioni negli usi del suolo a livello europeo. Su un totale di 31 milioni di ettari, i territori naturali sono 12 milioni di ettari, a cui si aggiungono 970.000 ettari di corpi idrici. Le zone umide occupano meno di un migliaio di ettari e tutto il restante è ripartito tra superfici agricole pare a 15,6 milioni di ettari e 1,5 circa milioni di ettari di suoli artificiali, che occupa poco più del 10% della superficie di pianura e collinare, ma che nel decennio 1990-2000 si è ampliata del 2%. Per quanto questi quantità sembrino esigue gli impatti sono enorme sia per la produzione di rifiuti e inquinanti, sia per il consumo energetico, sia per la diffusione della frammentazione territoriale.

Nel succedersi di queste fasi, la conoscenza della realtà e quindi il modo di condurre le analisi è di pari importanza alla formulazione degli obiettivi; tutte le tecniche e l'uso di qualsiasi manuale non possono sostituire la fase conoscitiva e il contatto con la realtà.

Che non si tratti di una questione italiana, è ampiamente dimostrato dagli studi dell'agenzia UN-Habitat: gli esiti del liberalismo nell'economia e nell'urbanistica, lo sfruttamento estremo delle risorse naturali, la scarsa diffusione di principi giuridici generali nell'uso del suolo, l'estensione del degrado e dell'abusivismo non solo devastano l'ambiente, ma anche comportano costi successivi diretti eccessivi: le indagini sulle esternalità degli *slum* portano a stimare che i costi indiretti siano quanto meno pari ai costi delle azioni pianificate[403]. L'accelerazione dell'urbanesimo mondiale non dovrebbe essere lasciato indipendente dalla questione ambientale e sociale: forse gli studi sul fabbisogno edilizio e sulla programmazione degli investimenti andrebbero ripresi e potenziati.

[403] Un-Habitat 2003, pp. 69-70.

TABELLE DELLE TRANSIZIONI DELL'USO DEL SUOLO IN ITALIA - LIVELLO_1						
	TERRITORI BOSCATI E AMBIENTI SEMI-NATURALI	CORPI IDRICI	SUPERFICI AGRICOLE UTILIZZATE	SUPERFICI ARTIFICIALI	ZONE UMIDE	TOTALE
TERRITORI BOSCATI E AMBIENTI SEMI-NATURALI	12.730.607	400	7.324	3.462	0	12.741.793
CORPI IDRICI	932	968.542	133	666	533	970.806
SUPERFICI AGRICOLE UTILIZZATE	71.246	1.598	15.690.167	79.369	400	15.842.779
SUPERFICI ARTIFICIALI	1.065	133	0	1.339.952	0	1.341.150
ZONE UMIDE	0	133	0	133	69.115	69.381
TOTALE Superficie_2000	**12.803.850**	**970.673**	**15.697.624**	**1.423.449**	**932**	**30.896.528**
Ripartizione percentuale al 2000	41,4411%	3,1417%	50,8071%	4,6071%	0,0030%	100,0000%
Ripartizione percentuale esclusa la montagna				10,1576%		
Acquisti 1990-2000	73.243	2.264	7.457	83.630	932	167.527
Incremento percentuale per classe 1990-2000	0,5720%	0,2332%	0,0475%	5,8752%	100,0000%	0,5422%
Variazione percentuale sul totale (1990-2000)	0,2371%	0,0073%	0,0241%	0,2707%	0,0030%	0,5422%
ISTAT 2001 ripartizione della superficie	**Superficie di pianura 2001**	6.978.247	**Superficie di collina 2001**	12.543.390	**Superficie di montagna 2001**	10.611.208

Figura 146: Uso del suolo in Italia con le variazioni dal 1990 al 2000 in ettari (Fonte: elaborazione da APAT 2007, ISTAT 2001)

4.6.1.4. Riflessioni su standard urbanistico, standard ambientale e risorse naturali

Un ultimo argomento rilevante per l'urbanistica riguarda gli standard, il cui scopo è mirato a garantire un equilibrato rapporto tra spazi destinati alla residenza e alle attività produttive e spazi destinati ad accogliere servizi necessari all'organizzazione sociale. Tuttavia, se rapportato alle risorse naturali e ambientali, il tema degli standard urbanistici può acquistare nuovi significati, senza per questo, si badi bene, snaturarne il significato urbanistico: lo standard è e deve restare una misura delle dotazioni di aree pubbliche per realizzare nella città e nel territorio servizi e attrezzature pubbliche. La frase "rendere attuali gli standard" significa intervenire sulle dotazioni di servizi e di attrezzature collettive per adattarle agli obiettivi di sostenibilità ambientale. Si tratta di garantire non solo adeguate attrezzature, anche tecnologiche, di supporto alla città, ma anche di garantire la possibi-

lità di interventi con finalità sociali o ambientali. Così facendo, si afferma sia che gli standard urbanistici hanno valenza di interesse generale e che, in quanto tali devono essere rispettati in tutti i luoghi, sia che assumono valenza di strumento generale per il controllo delle previsioni urbanistiche e della coerenza tra previsioni e attuazioni.

Lo standard ambientale può trovare diverse applicazioni nel controllo della qualità dell'aria o dell'inquinamento acustico e luminoso e nella distribuzione delle aree verdi, ma non si risolve affatto nel ripetere misurazioni quanto nelle azioni per prevenire che le misurazioni riportino valori fuori norma: si devono ridurre le emissioni delle sorgenti inquinanti e il numero delle sorgenti, si devono produrre apparecchiature silenziose e si devono isolare i ricettori più sensibili, si deve rendere permeabile il suolo, si devono preservare i corsi d'acqua, separandoli dalle fognature e mantenendone l'integrazione con la natura.

La connessione tra standard ambientali e standard convenzionali urbanistici consiste sia nella conversione delle misurazioni ambientali in prescrizioni urbanistiche, sia nella nuova dimensione concettuale che assumono gli standard convenzionali, come potrebbe essere proprio nell'esempio più eclatante il caso del verde pubblico di quartiere, urbano e metropolitano. L'argomento del verde urbano e dei parchi introduce, infatti, il tema più ampio dei servizi e degli standard, non più "minimi", ma come dotazioni per regolare la crescita insediativa delle città con la capacità di adattarsi in continuità; non più scelte illuministiche, ma risposte dello Stato ai bisogni sociali. La città, dall'antichità ad oggi, rappresenta qualcosa di molto diverso da quanto le definizioni convenzionali hanno fatto intendere: la città è stata prima di tutto una chiusura al mondo circostante, cioè alla natura, ai pericoli del mondo notturno, agli attacchi tribali. Era una chiusura radicale, perché non solo si circondava di mura per la propria difesa, ma perché al suo interno non ricostruiva la natura, salvo che, molto più tardi, in pochi ridotti spazi addomesticati. Il giardino di delizia, l'orto e il parco sono ambiti territoriali circoscritti e limitati; il Giardino di Boboli, il Parco di Bomarzo, esempi d'eccellenza tra i molti giardini e parchi, oltre che celebrate opere di artisti, sono miniaturizzate composizioni artificiali, emblemi di una natura ricreata per meravigliare (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). Solo molto più tardi si iniziò ad indagare le patologie legate al territorio e al modo di costruire le città, da cui presero avvio i regolamenti di igiene e i piani igienico sanitari e solo molto più tardi si maturano i concetti di misure minime di servizi (standard) di cui dotare gli spazi urbani. La città nell'antichità era un'isola circoscritta e protetta con le mura dalla natura, oggi le città hanno dimensioni sempre più ampie, la loro impronta ecologica si estende su tutto il pianeta, invertendo i rapporti. Le zone protette, i parchi marini, i boschi, le foreste sono state trasformate concettualmente in isole protette dal dilagare urbano e dagli intensivi sfruttamenti delle risorse (Figura 147).

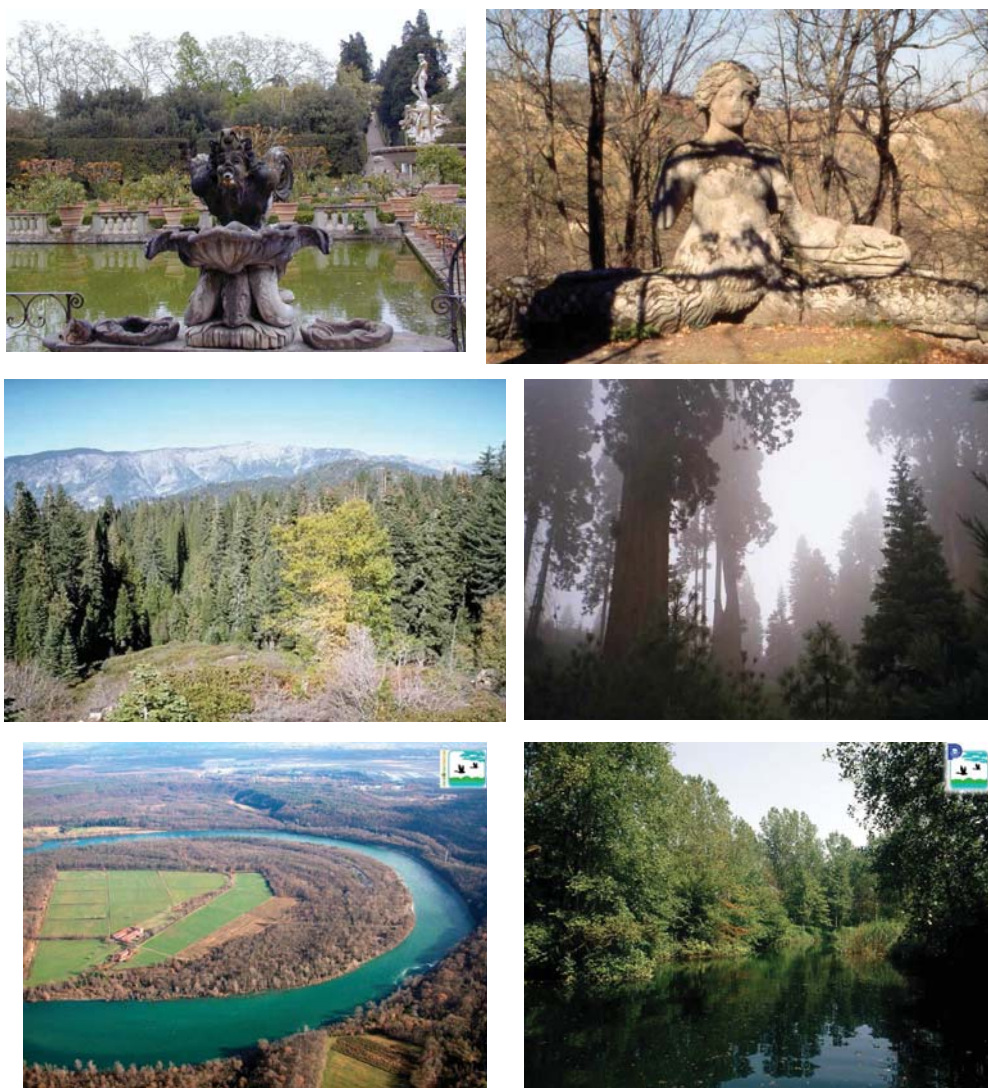



Figura 147: *In alto a sinistra* **Giardino di Boboli a Firenze;** *a destra* **Parco di Bomarzo a Viterbo.** *Al centro* **Sequoia National Forest (Fonte: USDA Sequoia National Forest).** *In basso* **Parco Naturale della Valle del Ticino (Fonte: Ente di Gestione Parco Naturale della Valle del Ticino).**

La dimensione dell'impronta ecologica mondiale in termini di ettari globali necessari si confronta con la dimensione limitata del pianeta, ormai tutto antropizzato e addomesticato, il concetto convenzionale di parco e le politiche di tutela o di salvaguardia dei parchi sono del tutto insufficienti per rispondere alla domanda di natura.

Il rapporto tra città e natura espresso in termini ambientali non è più connotato dall'addomesticamento in spazi ristretti, ma dalla rigenerazione del sistema aria-acqua-suolo. Poiché tale espressione non può avere un mero valore formale, nella sostanza dà al concetto di servizi urbani e metropolitani significati e finalità che devono trovare risposte, per quanto possa essere arduo, nelle funzionalità e nei contenuti dei piani e dei progetti. Il concetto di "servizio pubblico" deve di conseguenza essere adeguato alle nuove istanze ambientali. I riferimenti non possono più essere il quartiere o la città, ma la sostenibilità nel senso più vasto del termine: sociale, economica e ambientale, dunque riferita a regioni, nazioni e continenti. Il raggiungimento di simili obiettivi avviene con il lavoro delle pubbliche amministrazioni dello Stato e dei poteri locali senz'altro, confermando la priorità di promulgare norme quantitative e qualitative e di svolgere attività di coordinamento, pur lasciando libertà di scelta sulla gestione o sulla realizzazione.

I diversi aspetti non sono più separati, ma costituiscono lo sfondo culturale comune su cui basare ogni valutazione delle trasformazioni territoriali, quindi riconducendo le trasformazioni alle responsabilità degli enti istituzionali di governo del territorio. Solo così le misure e le indicazioni qualitative per la sanità, per l'istruzione, per la mobilità, per l'ambiente acquisteranno una diverso orizzonte di riferimento.

Emerge, infine in modo non più sottovalutabile, che lo studio delle caratteristiche degli standard ambientali e urbanistici deve essere l'esito di un processo collettivo e interdisciplinare, oltre le discipline, transdisciplinare.

4.6.2. Conoscenza operativa delle dinamiche territoriali e ambientali

Nella sintesi del «conoscere per governare» non bisogna cogliere certezze e sicurezze quanto l'interazione tra fasi logiche analitiche e decisionali; la formulazione degli obiettivi, la pianificazione e la programmazione non possono essere affrontati sulla base del buon senso e della percezioni superficiale e locale senza studi mirati a comprendere le dinamiche di trasformazione e le possibilità di intervento. Conoscere e governare richiedono competenze specifiche e metodologie adeguate. Conoscere normalmente allude alle analisi quantitative e qualitative, alle interpretazioni, alla costruzione di scenari più o meno articolati per rappresentare lo stato di fatto, le criticità, le sensibilità. Tuttavia se si entra nello specifico dei vari

campi si coglie un'estrema variate degli approcci e dei risultati, spesso non confrontabili soprattutto geograficamente (lo stesso fenomeno in località diverse), talvolta nemmeno storicamente (la dinamica di un fenomeno locale). Conoscere, nello specifico del territorio, significa saper gestire e rispondere in termini teorici e operativi ad almeno due ordini principali di problemi:

> «1. how to represent properties of objects or events by number in such a way as to reproduce empirical relations in the numerical domain;
> 2. how to define the role of measuring system and to describe its behaviour in general terms.
> The first problem is the one considered in the representational approach and addresses fundamental questions such as *what can we measure (measurability)* and *what is the meaning of the measurement results*; the second problem must also be considered in our opinion, in order to have a more satisfactory theory, since it addresses the fundamental question of how can we measure *something*.»[404]

Il riferimento, solo un accenno introduttivo, ad una teoria probabilistica della misura maturata nell'ambito della meccanica, in cui si riconosce una questione generale dei processi di rilevazione e di monitoraggio in alcuni principi fondamentali, che nello specifico territoriale e ambientale potrebbero riportare l'attenzione sull'importanza di trovare innanzitutto accordi sulla definizione di grandezze significative e sulla loro misurabilità. Ambiente e territorio, insediamenti e trasporti, coltivazioni e zone naturali, costituiscono un continuo da discretizzare, la misurabilità dipende sia dalle disponibilità di tecnologie per la misurazione, sia dall'accuratezza e dalla precisione dei risultati, sia dall'efficienza del sistema di rilevazione, dalle prestazioni rispetto al costo generale.

Governare richiede capacità integrate progettuali e decisionali perché si muove in condizioni di incertezza, perché elabora condizioni nuove, non preesistenti, a sostegno di trasformazioni in parte in atto, in parte innescate proprio attraverso nuove progettualità. Le dinamiche che si innescano e le condizioni di incertezza dovrebbero imporre processi di controllo, che, a partire dalla conoscenza dello stato esistente, possano verificare entità e qualità degli effetti indotti durante e dopo gli interventi. Governare, infatti, implica la capacità di dirigere verso la meta. Il termine greco, da cui deriva anche cibernetica, è "reggere il timone", rimanda al lavoro del

[404] Rossi Giovan Battista 2006, p.35. «1. come rappresentare le proprietà di oggetti o eventi con numeri in modo da riprodurre le relazioni empiriche nel dominio dei numeri; 2. come descrivere il ruolo del sistema di misurazione e come descrivere in termini generali il suo comportamento. Il primo problema è considerato nell'approccio alla rappresentazione e indirizza alle questioni fondamentali di *che cosa possiamo misurare (misurabilità)* e di *qual è il significato della misurazione*; il secondo problema deve essere considerato, secondo noi, anche rispetto ala costruzione di una teoria maggiormente soddisfacente, in quanto indirizza alla questione fondamentale di *come possiamo misurare qualche cosa*.»

timoniere che sfrutta e contrasta le forze della natura per portare la nave a destinazione.

Queste affermazioni non sono affatto nuove.

Intorno agli anni ‘40 dell’Ottocento, Auguste Comte nei corsi di filosofia positiva sosteneva che lo scopo della scienza era quello di spiegare i fenomeni e le relazioni reciproche per individuare lo sviluppo, che la conoscenza delle cose era fondamento della previsione e quindi dell’azione e del potere: «savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir». Quasi contemporaneamente Ildefonso Cerdá applicava il metodo positivista all’urbanistica e verso la fine del secolo Ferdinando Martini commentava ironicamente l’uso della bicicletta che molti parlamentari italiani usavano per esplorare quella realtà che dovevano governare e amministrare; pochi anni dopo Patrick Geddes, influenzato dai sociologi e geografi francesi, iniziava instancabilmente a sostenere la necessità di percorrere a piedi le città e i territori da pianificare, perché solo l’analisi diretta poteva permettere l’individuazione delle tendenze in atto, da cui derivare la possibilità di pianificare.

L’indagine conoscitiva ha faticato a diventare consuetudine, anche se con relativa frequenza è stata usata dai governi di tutti i paesi per intraprendere azioni di particolare rilievo e, soprattutto, non sempre è compresa l’importanza che assume il binomio conoscenza e partecipazione come fondamento dell’agire politico democratico. La consuetudine di disporre analisi adeguate e di conoscenze condivise dipende in larga misura dalla capacità di raccogliere dati significativi e dalla disponibilità di un “linguaggio comune” nei confronti e nelle discussioni, elementi essenziali per rendere intelligibile lo svolgersi della pianificazione. In effetti non avrebbe senso parlare di partecipazione e di trasparenza se non fosse possibile disporre di un’adeguata base comune informativa e conoscitiva. Senza una rappresentazione *ragionevolmente* significativa (un tempo si sarebbe detto *esatta* e *completa*) della realtà, non solo diviene molto difficile allocare correttamente le risorse o interpretare criticità e urgenze di un’opera piuttosto che di un’altra, ma ogni azione di governo diviene arbitraria, lasciando ampio margine al prevalere di interessi particolari nel peggiore dei casi o di ingenuità, dove invece non può essere affatto sufficiente il *buon senso*. Se mancano gli elementi di valutazione delle proposte avanzate e delle possibili alternative, si perde il senso degli interessi generali e si inficia l’intero processo di ascolto della popolazione nelle scelte pubbliche. La delicatezza del rapporto tra conoscenza e partecipazione si dimostra abbondantemente nei casi reali, quando la mancanza e la distorsione delle informazioni sia deliberatamente scelta come strumento per esercitare il potere e raccogliere consenso. Il secondo elemento a favore della diffusione delle informazioni e della loro gestione attraverso sistemi informativi deriva dalle trasformazioni degli Stati e dal superamento della sovranità nazionale, che portano a considerare l’esigenza di rac-

cordare le strategie per attivare processi cooperativi di accordi e di programmazione.

L'oggetto del conoscere degli urbanisti per quanto riguarda le grandezze in molti settori, come i trasporti, gli squilibri sociali, il fabbisogno edilizio, il consumo di suolo, gli impatti ambientali; non sempre è stato chiarito univocamente, con chiarezza e condivisione, ma soprattutto non sono ben definiti la misurazione delle interazioni tra urbanistica e ambiente. Le difficoltà della misurazione, del suo adeguamento ai compiti, si riflettono sui singoli approfondimenti settoriali, isolandoli e privandoli di una strategia. Le infrastrutture sono state viste spesso come tecniche (progettazione stradale, progettazione di opere civili), l'edificabilità come tecnica urbanistica (dai piani di allineamento o di espansione fino ai diversi piani generali e attuativi attuali), l'impatto ambientale come uno studio a latere. Il governo del territorio nella sua completezza, tutto sommato, è stato applicato solo in pochi esempi particolari e una sua attenzione all'ambiente è ancora più recente. Per quanto la tendenza sia in crescita, lo è troppo lentamente rispetto alla velocità delle trasformazioni.

La ricerca scientifica convenzionalmente tende a consolidare un campo chiuso, la disciplina, entro cui svolgere attività scientifica e teorica, anche se poi frequentemente gli scienziati devono muoversi al contorno per verificare la coerenza e la correttezza delle ipotesi, spesso per spiegare eventi inspiegabili all'interno; in questi casi le frontiere disciplinari cessano di essere barriere e diventano inviti, se non obblighi, al transito e al confronto con altri campi di interesse. Il territorio è per definizione un sistema aperto: l'analisi territoriale, necessaria per comprendere e per governare trasformazioni e produzioni di territorio urbanizzato, richiede innanzitutto l'integrazione tra la visione globale della pianificazione e la visione locale della progettazione. Ma questo non basta: i sistemi territoriali, in cui si organizzano le attività umane, richiedono capacità interdisciplinari e transdisciplinari, sia quando un evento interagisce con il sistema, sia quando nuovi problemi appaiono non risolvibili con le conoscenze e le tecnologie disponibili. Gli effetti cumulativi sociali e ambientali delle trasformazioni planetarie nell'organizzazione del territorio pongono nuovi interrogativi all'urbanistica, all'ecologia, all'ingegneria, all'architettura e alle applicazioni tecnologiche, che non possono trovare risposte soddisfacenti isolate. La necessità di una visione ampia può essere illustrata con esempi concreti di progettazione, indifferentemente indirizzati alle reti infrastrutturali, alla sostenibilità e alla protezione ambientale, al rinnovo urbano o alla conservazione del patrimonio culturale. L'esigenza di una collaborazione interdisciplinare capace anche di visioni transdisciplinari emerge in tutti i campi e risulta ancor più evidente, purché non si sia disorientati da pregiudizi, dalla complessità dell'organizzazione territoriale.

Nel ricorrere a termini come *organizzazione delle attività umane* e *sistemi territoriali* ci si riferisce a significati articolati, si intende esaltare le relazioni tra le parti e quindi anche tra i processi di pianificazione e di progettazione, connettendo protezione ambientale e governo della mobilità, costruzione delle condizioni generali e conservazione del patrimonio culturale, espansione urbana e riqualificazione delle zone degradati o abbandonate, al contrario di interpretazioni più convenzionali che privilegiano approcci apparentemente tecnici e neutrali, fondati su settori disciplinari rigidamente separati. L'importanza e l'utilità di visioni sistemiche non consiste tanto, come nelle prime enunciazioni della *teoria dei sistemi*, in un unico linguaggio generale, quanto nell'individuazione delle relazioni che si innescano tra territorio e ambiente, tra elementi singoli, territorio e ambiente, perché si è convinti che alla base del "saper pianificare" stia la capacità di integrare sia le componenti territoriali, sia fasi e livelli di intervento. Dall'ipotesi di formalizzazione generale avanzata da Karl Ludwig von Bertalanffy tra il 1945 e il 1951 si giunse al rilancio del tema negli anni Sessanta e Settanta con diversi approcci, che possono essere esemplificati da J. Brian McLoughlin, ma a cui si possono affiancare altri esempi che trattavano in maniera complessa l'organizzazione regionale come la *Regional Science* promossa dal gruppo di Walter Isard o l'organizzazione metropolitana, come il modello di metropoli di Lowry, esempi indiretti che appartengono però agli strumenti evocati da McLoughlin per dare concretezza all'approccio. Nelle scienze regionali si aprì una serie, vista a posteriori, vorticosa di nuovi indirizzi di ricerca, di cui le parole *sistemi*, *insiemi*, *insiemi sfumati*, *catastrofi* ne sono un esempio, fondati sull'allusione più che su ipotesi urbanistiche per una teoria generale, attratti da analogie o suggestioni, da affinità di termini, spinti dalla ricerca di algoritmi risolutori, trascurando la rilevanza della politica nei processi decisionali concreti. Gli urbanisti, privati di informazioni significative, incapaci di promuovere analisi troppo costose, e soprattutto deboli per la carenza di modelli conoscitivi adeguati, puntavano verso ipotesi, modelli e teorie già strutturati, ma troppo lontane dalla realtà territoriale.

Nel fatto territoriale e urbano, nell'agire urbanistico e nel progettare l'architettura occorrono strumenti di controllo per verificare l'efficacia delle singole attività nel conseguire gli obiettivi dichiarati. Il controllo riguarderà la vita successive delle opere, la loro efficienza, ma anche quella complessiva sollecitando processi di manutenzione. Attraverso questi ed altri strumenti si dovrà annullare la divaricazione tra la dichiarazione degli obiettivi e le azioni intraprese o da intraprendere. Il processo urbanistico, quando appartiene al diritto, produce in continuità atti di pianificazione generale, settoriale e attuativa, affiancati da azioni molteplici a cui partecipano numerosi soggetti, insieme concorrenti a modificare l'organizzazione territoriale. Se si accetta che l'organizzazione delle attività umane compone situazioni dinamiche interagenti, sottoposte a forze dirette, i piani e le al-

tre azioni positive, e a forze indirette, indotte da altre azioni, dalle stesse trasformazioni oltre che dai contesti sociali ed economici, mai statici, coerentemente si deve sostenere che non esiste un assetto territoriale definitivo, né da conservare, né a cui tendere come ottimale. L'utilità della pianificazione consiste quindi nel suo essere strumento capace di guidare in modo adeguato alle criticità e alle risorse i diversi attori e soggetti coinvolti. La pianificazione richiede capacità di coordinamento, di integrazione e di riorientamento, interviene sul sistema degli obiettivi e sui criteri di rilevazione. L'urbanistica si aiuta con rappresentazioni sintetiche della realtà e con l'evocazione di scenari possibili, costruendo quindi un flusso di informazioni, su cui appoggia spiegazione e consenso. Dati informazioni e conoscenza sono strumentali per comprendere le dinamiche e per orientare successivi adeguamenti, per accordare i livelli di governo o per introdurre nuove azioni di tamponamento per limitare effetti indesiderati: il controllo del sistema territoriale è un processo continuo.

Il processo urbanistico è essenzialmente interno alle pubbliche amministrazioni, anche se talvolta sono richiesti apporti esterni, circoscritti da precisi mandati. Richiede dunque professionalità adeguate non solo sui temi urbanistici e progettuali, ma anche su quelli amministrativi. Il territorio, l'ambiente, le città e le infrastrutture sono un sistema, le cui trasformazioni richiedo l'intervento di una rete di governi. Il governare acquista un valore profondamente diverso da quello studiato nelle aziende private, soprattutto per la gestione democratica e per gli scopi, anche se certi aspetti tecnici possono essere comuni: le grandi opere pubbliche e la redazione di pianificazioni di area vasta si devono coordinare con la pianificazione locale, dando giusto spazio alla sussidiarietà, ma lo scopo non può riguardare il profitto, ma il conseguimento di interessi generali e l'erogazione di servizi: verso il raggiungimento di queste finalità occorrono strategie generali.

Il "saper pianificare" significa saper coniugare tecnologie di processo e tecnologie di prodotto, ma anche adattare le applicazioni alle disponibilità e alle necessità. In molte esperienze urbanistiche italiane compiute tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta si frazionò il piano regolatore, articolandolo in documenti successivi, l'inquadramento generale, le analisi, i piani di settore, le norme tecniche, per giungere infine al loro assemblaggio che nel suo complesso costituiva il piano regolatore. Tra i piani di settore si annoveravano i piani per l'edilizia economica e popolare e i piani dei servizi redatti allo scopo di rispondere con urgenza ai bisogni sociali. Si trattava nel complesso di tattiche mirate a rendere più efficiente e tempestiva la redazione del piano, ma anche a costruire un percorso obbligato per orientare gli interessi del regime immobiliare verso interessi generali. In linea di principio si può affermare che l'esigenza di operare per parti derivava strumentalmente dai lunghi tempi occorrenti per svolgere le singole indagini e per predisporre i piani e quindi dalla necessità di rispettare le scadenze politiche e di rendere trasparente e

pubblico il processo della pianificazione. In una lettura storica dell'urbanistica italiana traspaiono altre due condizioni che suggerivano quella tattica: la prima di difesa del processo di pianificazione, perché si doveva fronteggiare una difficilissima transizione dell'urbanistica italiana dal fatto al diritto, che la "Legge Urbanistica" del 1942 non riusciva ad attuare completamente; la seconda causata dalla diffusa debolezza degli uffici tecnici in termini di risorse professionali ed economiche. Una somma di cause incoerenti, dai costi delle basi cartografiche aggiornate che colpiva anche il catasto e che si ripercuoteva nella carenza di aggiornamenti e di cultura delle informazioni territoriali, alla diffidenza di una parte dei politici verso l'urbanistica per la sua lunga durata, troppo lunga rispetto ai tempi delle legislature, incrementavano le difficoltà di gestione delle pubbliche amministrazioni.

Alle difficoltà locali si aggiungeva la difficoltà di rapporti con gli altri governi territoriali vissuta spesso come conflitto di competenze. Con la "Legge Urbanistica" del 1942 si prefigurava una gerarchia di piani urbanistici a cascata molto semplice, data la sua valenza generale, che passava dal piano territoriale per configurare l'assetto del paese ai piani regolatori comunali, salvo casi particolari di piani regolatori intercomunali. In oltre sessant'anni, senza mai giungere ad una riforma generale, il quadro si era arricchito con dispositivi legislativi specifici, spesso indipendenti: piani regionali territoriali, piani comprensoriali, piani provinciali, piani di area vasta per i bacini idrici, per le aree metropolitane o per gli aeroporti, piani di zona agricoli, piani di assetto forestale, alcun mai attivati. L'articolazione del processo di pianificazione in livelli gerarchici si basava, almeno inizialmente, sulla concezione di una sovranità dello Stato non solo economica ma anche territoriale, giuridicamente in un implicito contrasto con le autonomie locali, mirando a ridurre le incognite nelle previsioni di sviluppo e a garantire la coerenza nel raggiungimento degli obiettivi generali. Per quanto tale successione gerarchica fosse riconosciuta dalla maggior parte delle legislazioni urbanistiche, questa successione era quasi del tutto inattuabile per almeno tre ordini di motivazioni: l'esistenza di tempi diversi nei processi decisionali dei livelli istituzionali, che impediva che la successione dei piani seguisse la logica della successione gerarchica; la formazione di conflitti di competenza tra i livelli decisionali in merito alle scelte urbanistiche, risolta solo per qualche opera pubblica; la preferenza di azioni territoriali locali definite di volta in volta rispetto all'approvazione di un quadro di scelte definite in un piano, ritenuto troppo vincolante e poco utile.

Le difficoltà italiane nella redazione del piano, nella gestione delle informazioni e nel coordinamento tra governi territoriali rispecchiano solo parzialmente le difficoltà in altri paesi, ma se si dovesse fare un bilancio complessivo, si potrebbe avanzare un'ipotesi: il successo della pianificazione comunque dipende da condizioni particolari di intervento che simultaneamente incidono su più settori operativi delle pubbliche amministrazioni, quindi sulla collaborazione tra livelli di governo e

sulla consapevolezza dell'importanza di corretti flussi informativi. In tutte le esperienze che maggiormente hanno portato l'urbanistica nel diritto, i poteri politici hanno consolidato adeguate strutture tecniche e tuttavia, per quanto successo ebbero, non furono generalizzabili. Non fu possibile esportare questi approcci operativi in tutti le altre applicazioni urbanistiche e ancora in troppe realtà amministrative appare difficile promuovere come essenza della loro attività non soltanto la conoscenza territoriale, quanto l'intero processo urbanistico. Eppure proprio questo è il significato di conoscenza operativa.

Ogni settore di attività della pubblica amministrazione necessita informazioni territoriali e nello stesso tempo produce informazioni territoriali. Affinché si inneschi un circolo virtuoso si devono predisporre procedure opportunamente collegate al sistema informativo geografico, quindi un sistema pubblico, in grado di che alimentarne un continuo aggiornamento. L'ammodernamento della pubblica amministrazione per il governo del territorio significa la transizione dai rilievi e dalle analisi per il piano, visto come evento eccezionale, al monitoraggio e al sistema informativo: geografico come prodotto di supporto alle attività ordinarie, in cui inserire lo stesso processo urbanistico: le strategie per il medio e per il lungo periodo si formano all'interno di tali attività ordinarie e ne orientano le attività tattiche e operative. Il potenziale delle innovazioni tecnologiche ha superato di gran lunga le richieste originali di disponibilità di informazioni geografiche e alfanumeriche integrate.

Il problema consiste nel sapere su quante risorse si può contare, quali siano le carenze di beni e di attrezzature di prima necessità e in riferimento a queste situazioni reali valutare i costi delle realizzazioni dei nuovi progetti, le alternative e magari anche chi paga e chi se ne avvantaggia. Con riferimento agli interrogativi da cui si è assaliti quotidianamente, si capisce quanto sia difficile il consolidamento della democrazia e dell'urbanistica democratica, se manca persino la conoscenza della realtà, sulla quale ci si può appoggiare e con la quale si può invitare la popolazione a partecipare coscientemente al proprio governo. Si capisce anche quanto sia importante avere a disposizione un sistema informativo che permetta di rappresentare con continuità e tempestività l'evoluzione della situazione globale nel paese e delle diversità locali. Le rilevazioni periodiche dei censimenti furono predisposte proprio per aiutare le scelte politiche, ma se si andasse a ricercare in esse l'immagine vera e completa di un paese, ci si troverebbe molto spesso in difficoltà, se non addirittura delusi per l'impossibilità dell'impresa.

Superati i limiti dei costi delle macchine e dei programmi, le analisi come fasi antecedenti la pianificazione, chiuse in sé stesse, non hanno più ragione d'essere e forse l'unico limite che resta non è altro che la capacità organizzativa e gestionale.

4.6.3. Ammodernamento e adeguamento delle pubbliche amministrazioni per la pianificazione

I livelli intermedi di pianificazione devono contribuire a mantenere i contatti tra governo centrale e governi locali. Una corretta distribuzione delle competenze ai diversi livelli connesse da flussi informativi aggiornati e certificati, potrebbe evitare vertenze suscitate sia da politiche verticistiche incapaci di interpretare le realtà particolari, sia da un'ottica troppo limitata, come è quella in cui naturalmente si forma la politica locale. La coerenza tra livello centrale e livelli periferici non dipende né dall'esistenza di una rigida omogeneità politica, né dal verificarsi di conflitti tra gli enti di governo, ma risponde alla necessità di fondere l'organizzazione territoriale sulla partecipazione e sul riequilibrio nella ripartizione delle risorse. Le analisi e le sintesi urbanistiche possono essere quindi articolate per livelli territoriali e settori d'intervento, ma in ogni caso i criteri che li guidano sono, innanzitutto, criteri predisposti in funzione degli obiettivi urbanistici e tutto questo ha un senso solo se il processo urbanistico si trova immerso in un flusso di dati e informazioni. Affinché la raccolta dei dati sia qualificabile come analisi urbanistica, è necessario che possa essere usata per definire l'organizzazione territoriale, cioè deve essere tale da permettere di costruire un bilancio di tutte le destinazioni d'uso delle aree urbanizzate e di quelle non urbanizzate. Inoltre, non solo come qualsiasi bilancio economico sono inammissibili scarti tra i totali e le somme delle voci parziali, ma la disaggregazione delle voci deve verificare costantemente la corrispondenza tra i dati fisici e quelli sociali, cioè tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e attrezzature pubbliche da una parte e popolazione attiva e non attiva dall'altra.

Lo Stato nelle sue diverse articolazioni assieme agli enti locali per controllare e promuovere trasformazioni equilibrate e sostenibili dell'intera società e organizzarne conseguentemente l'uso del territorio, dovrebbero avere a disposizione e rendere disponibile il bilancio dell'organizzazione territoriale esistente e quello delle risorse e dei fabbisogni, così rispondendo ai principi di trasparenza. È, infatti, solo conoscendo questi elementi che è realistico discuterne politicamente e cercare di far fronte agli squilibri che altre forme di associazioni con prevalenti interessi economici e finanziari possono indurre preferendo forme insediative (città e campagna), tipologie di attività (lavoro industriale, intellettuale e agricolo), forme di produzione e di commercio maggiormente consone al profitto. Ancora una volta si dimostra chiaramente che l'urbanistica democratica non è compatibile con il liberalismo ottocentesco e che larga parte degli obiettivi e delle previsioni dipendono dalle relazioni che intercorrono tra urbanistica, economia, politica e società.

Tre istanze presiedono all'impostazione del metodo e dei criteri operativi delle analisi territoriali, purché si accettino corrette definizioni di che cosa si intenda per territorio e per trasformazione del territorio. La prima istanza deriva dalla necessità

di controllare l'esito delle politiche non solo in riferimento alle dichiarazioni programmatiche avanzate per attrarre il consenso, ma anche in riferimento ad esigenze di efficienza e di efficacia degli investimenti. La questione non tocca solo gli Stati democratici; la seconda istanza deriva dalla necessità di operare con coerenza tra più enti e agenzie di governo territoriale; la terza istanza deriva dagli impegni di esercitare un controllo degli impatti delle trasformazioni territoriali sull'ambiente. La maturazione delle democrazie e la visione globale delle relazioni umane ha posto in evidenza l'esigenza di modelli politici fondati su forme reticolari di poteri non gerarchici, dotati di potere di comando e di controllo, senza deleghe ad un'autorità esterna ed assoluta.

Come si è più volte sostenuto, il potere locale non rappresentante l'alternativa al potere centrale e alle sue imposizione di scelte non sempre condivisibili localmente, mentre è indubbiamente il livello di governo più a diretto contatto con i cittadini e con le imprese con un compito molto particolare di educazione alla cittadinanza e di esercizio positivo del diritto su cui si regge l'intero Stato. Per quanto possa sembrare un percorso arduo, questo è l'unico percorso che può permettere di superare i limiti e la difficoltà derivate da un coacervo di azioni isolate e locali, i cui effetti cumulativi non possono né essere stimati preventivamente, né essere facilmente mitigati a posteriori. A sostegno di un simile modello politico è necessaria la gestione di un sistema di informazioni, capace di fornire una descrizione significativa del continuo "territorio e ambiente" e degli effetti che le pressioni degli insediamenti umani esercitano su di esso. Dunque, al centro di questa ipotesi stanno flussi di dati e di informazioni, interpretati e interpretabili in un modello conoscitivo dinamico. I sistemi informativi IS (*information system*) solo apparentemente sono un programma per la gestione delle informazioni, ma prima di tutto sono il frutto di una progettazione tesa a fornire una rappresentazione del mondo, una mappa mentale adatta a restituire gli elementi essenziali di un mondo da manipolare. Le direzioni di sviluppo della rappresentazioni del territorio e dell'ambiente hanno portato alla georeferenza dei dati e all'integrazione delle cartografie digitali, i sistemi informativi geografici GIS (*geographic information system*), a cui si possono aggiungere altre direzioni di sviluppo con i data base orientati alla conoscenza (*knowledge oriented database*), che le tecnologie dell'informazione IT (*information technology*) mettono a disposizione in una logica "sistemica".

Prima dell'applicazione di sistemi informativi georeferenziati e pubblici esistono due aspetti, uno politico di scelta di procedere in questa direzione di unificazione delle rappresentazioni cartografiche e alfanumeriche e l'altro disciplinare che si esplica nella progettazione concettuale e logica del sistema per costruire quella conoscenza operativa territoriale e ambientale. Tutto questo comporta flussi interdisciplinari, comporta ricerca e analisi per interpretare quei fenomeni chimici, fisici e biologici che intervengono nei cicli di rigenerazione o degenerazione dei sistemi

aria acqua e suolo e che sono innescati da impatti urbanistici, comporta ricerche sulla sostenibilità.

La questione ambientale, nonostante la sottovalutazione da parte di molti, pone questioni reali con un'alta probabilità di criticità sempre più rilevanti. Alla necessità di nuovi e aggiornabili strumenti e modelli conoscitivi possono rispondere le nuove tecnologie dell'informazione e soprattutto l'integrazione di fonti, terrestri aeree e satellitari, confrontando le ricerche delle agenzie spaziali, come NASA o ESA e quelle di altri laboratori specializzati nell'indagare lo stato del pianeta. Le prospezioni meteorologiche e le analisi delle diffusioni di inquinanti mostrano con chiarezza che gli impatti urbani (questo vuol dire soprattutto "dell'urbanistica") non sono solo locali; le ricerche nell'ecologia applicata da tempo svilupparono metodologie di analisi del costo ambientale delle città, misurabile attraverso la ricostruzione del metabolismo urbano o dell'impronta ecologica o dell'energia incorporata.

Nel Protocollo di Kyoto si assunse il principio di sostenibilità. L'analisi sistemica potrebbe non essere più un espressione concettuale, ma una metodologia operativa. Le previsioni di crescita demografica si accompagnano a quelle di un gigantesco urbanesimo mondiale, un fenomeno assolutamente nuovo per le sue dimensioni e per la sua diffusione, che porterà a predisporre habitat urbani per almeno due miliardi e mezzo di abitanti. Le città però sono proprio e purtroppo un'espressione concreta di insostenibilità, di frattura tra l'artificiale e gli ecosistemi possibili, che richiede un'enorme quantità di energia: cibo, acqua, energia e consumo delle risorse naturali sono tutte voci che rimandano alla sostenibilità e alla necessità di un modo diverso di pianificare l'uso del suolo. La questione ambientale trae spunto da un'interpretazione delle tendenze delle trasformazioni territoriali e la sostenibilità non è un'opzione ma una necessità: tra teoria e prassi occorre un rapporto operativo, il tempo a disposizione si riduce sempre di più. Per una costruzione di una scienza come organizzazione del sapere o dei diversi campi del sapere, capaci di cambiare il mondo in modo "*sostenibile*" occorrono teorie verificabili (o falsificabili), ma questo presuppone di definire grandezze e misure per descrivere effetti e efficacia dell'urbanistica.

Il tema "attività umane e risorse naturali" tratta di sistemi e di sottosistemi, di relazioni e di scambi. Pianificazione programmazione progettazione realizzazione e manutenzione non sono altro che tecnologie di processo, esattamente e propriamente tecnologie, in quanto mezzi e modi di produzione del territorio. Tutto il processo, per divenire controllabile o governabile sempre ricordando la cibernetica, è e deve essere sottoposto a fasi di monitoraggio e di controllo. Il monitoraggio produce conseguenti retroazioni, che possono incidere sugli obiettivi e sui metodi del processo, aspetti approfonditi dalla cibernetica. Per passare dalla teoria alla pratica occorre disporre di corretti modelli conoscitivi, di teorie, di grandezze misurabili e

confrontabili: questa è la richiesta dell'implicazione sistemica, che consiste proprio nella quantificazione delle relazioni tra le parti che compongono il sistema e questo data l'articolazione dei gruppi di lavoro e degli utenti rimanda alla costruzione del sistema informativo. La relazione tra pianificazione e progettazione comporta però anche una questione nuova: la relazione tra le parti si deve applicare a sottosistemi con estensione territoriale (o spaziale) diversa e si deve riflettere nelle relazioni tra le reciproche rappresentazioni caratterizzate da diversi livelli di dettaglio. La coerenza dei dati alle diverse scale di rappresentazione coinvolge tutto: dati alfanumerici e geometrici, che devono essere costruiti secondo logiche apparentate e comuni.

La bellezza dell'architettura nulla dice dell'urbanistica, concettualmente però è una scorciatoia molto efficiente per il consenso, anche se il suo esito potrebbe non essere affatto nella nella democrazia. Affidarsi a simili scorciatoie semplici e intuitive amplia la discrezionalità, ma limita la possibilità di controllo del processo complessivo, di conoscere e di valutare nel concreto le politiche, senza garantire alcuna efficacia.

Occorre convincersi che il riduzionismo scientifico nell'urbanistica debilita le capacità critiche e riflessive, impedendo confronti e ipotesi teoriche, che solo dalla conoscenza del territorio e del sociale attraverso bilanci significativi delle trasformazioni, che continuamente gli urbanisti, con e senza piani, inducono. Solo nel riconoscimento delle fasi concettuali pianificazione, programmazione, progettazione e gestione si possono mettere a punto le *tecnologie di processo* necessarie, ma non sufficienti, per applicare correttamente idonee *tecnologie di prodotto* nel territorio. Se si riconosce che l'obiettivo è la realizzazione del prodotto territorio come somma di prodotti durevoli e sostenibili, si riconosce anche la necessità di disporre di adeguate tecnologie di processo, nella consapevolezza che tali obiettivi possono essere conseguiti solo con il supporto forte di azioni politiche e in tempi medio lunghi. La valutazione di impatto ambientale e la valutazione di impatto ambientale strategia non sono esigenze burocratiche, ma strumenti sostanziali nella visione sistemica di questo processo, elaborate allo scopo di individuare particolari azioni di mitigazione e di compensazione. L'introduzione di tecnologie di processo, quali i sistemi informativi e i dispositivi di controlli del processo pianificazione, programmazione, progettazione esige quadri tecnici preparati e ammodernamento delle procedure: la formazione professionale permanente non è una possibile opzione, ma una scelta di consapevolezza sociale.

Il filo rosso della conoscenza operativa ha portato dalla necessaria costruzione di una base di conoscenza comune alla progettazione concettuale e logica, prima di quella fisica, del sistema informativo per costruire uno strumento efficace e d efficiente a supporto dei processi gestionali e decisionali. La costruzione di scenari e le applicazioni modellistiche si devono poter interfacciare per rappresentare signifi-

cativamente la condizione attuale (lo stato di fatto), le dinamiche del passato e le ipotesi sulle condizioni future. Tutto ciò pone condizioni e requisiti che significano approcci interdisciplinari e *interoperabilità* dei dati. Questa si realizzerà con tre modalità: *interoperabilità tecnica*, i cui limiti, come si è detto, non sono insiti nelle tecnologie informatiche o in quelle dell'informazione, nelle macchine e nei programmi, quanto nella capacità di predisporre adeguati modelli conoscitivi e dunque culturali; *interoperabilità semantica*, che riporta all'interdisciplinarietà e alla costruzioni di dizionari e thesarusus; e *interoperabilità politica*, che si riflette nel diritto, nel valore legale, nella certificazione e nella proprietà dei dati, ma anche nella disponibilità degli uffici e degli enti di cooperare. Su questi temi si studiano e si approntano, come ben sa chi si occupa di tecnologie, standard promossi da enti quali ISO (*International Organization for Standardization*) e OGC (*Open Gis Consortium*); il prodotto sarà indirizzato a connettere sistemi distribuiti geograficamente e opererà la standardizzazione sul versante degli utenti.

La fiducia nella sequenza gerarchica dei piani è stata sostituita dalla convinzioni che si debba operare attraverso un processo che prende avvio da una condizione di pianificazione e programmazione esistente e che deve tendere alla loro revisione o sostituzione per ottenere piani che possono essere non allineati in termini temporali. Il sistema di pianificazione è composto da strumenti eterogenei, che debbono essere in qualche modo coerenti e coordinati sia per l'allocazione delle risorse, sia per i processi di gestione delle informazioni e delle fasi di attuazione, alcune indifferenti al contesto, altre legato in maniera sostanziale ad altre attività. Misure e strumenti conoscitivi normalizzati costituiscono il supporto all'intero processo nella sua complessità, non nascono da un sapere astratto, ma dalle necessità della realtà. In tale logica del governare, la coerenza tra strategie internazionali, nazionali e locali è necessità non procrastinabile, deve essere quindi alla base delle politiche urbane e territoriali. I diversi atti parziali e locali devono rispondere ad una visione unitaria e questo può essere reso possibile solo con un processo di integrazione, ove le regole comuni si fondano sulla combinazione di capacità di coordinamento, capacità di controllo e capacità di gestione: tutti devono essere disponibili a condividere dati, informazioni e conoscenze, tutti devono condividere gli interessi generali su cui fondare l'assunzione di responsabilità. Nel passato l'illusione di risorse infinite e la gestione territoriale dei consensi hanno influito nel sostenere frammentarietà e discontinuità nelle modalità operative dell'urbanistica: le "città malate" non furono prodotte dal disinteresse della politica, anzi fu proprio l'enorme peso degli interessi che sollecitò ed orientò l'attenzione della politica sempre di più verso quei modi di costruire gli spazi urbani e di organizzare il territorio. Semmai si potrebbe sostenere che spesso le dichiarazioni degli obiettivi presero strade assai diverse dalla ricerca di concretezza nei piani e, soprattutto, dal perseguimento positivo della loro attuazione.

Per questo la formulazione di obiettivi definiti in termini quantitativi e il controllo del loro perseguimento diviene essenziale, ancora una volta indirizzando il discorso urbanistico verso la politica.

4.6.4. Interessi generali, responsabilità e trasparenza nella formulazione degli obiettivi

L'attività della pubblica amministrazione ha trovato nel campo della pianificazione e della programmazione uno dei settori prioritari di intervento. Per evitare che i conflitti tra autorità e cittadini, tra interessi generali e interessi particolari potessero limitarne l'azione, con il tempo sono state imposte norme e criteri operativi comuni per limitare la discrezionalità dei funzionari e per garantire la realizzazione di azioni di lunga durata in tempi certi e secondo modalità controllabili. A questo si aggiunsero anche regole per separare il governo politico dagli aspetti operativi dell'amministrazione, introducendo regole per impedire che la pubblica amministrazione assumesse funzioni improprie, diventando una zona grigia per l'esercizio di autorità non legittime, e poi ancora altre attività legislative e normative specialistiche furono predisposte per armonizzare l'ammodernamento della pubblica amministrazione, adeguandola alle esigenze sociali e statali, nonostante contrasti e resistenze, anche violente, di singoli funzionari o di interi poteri locali o amministrativi, che avrebbero preferito mantenere precedenti privilegi.

La formulazione degli obiettivi, se intesa come passo sostanziale della pianificazione, è guidata dalla contrapposizione tra interessi generali e interessi particolari, la cui composizione deve avvenire in maniera esplicita, chiarendo i ruoli dei diversi soggetti, o attori, coinvolti. Come si è già detto, in Italia la pubblicazione del piano regolatore, prescritta dalla "Legge Urbanistica" del 1942, risponde al principio di salvaguardare i diritti individuali, impedendo eventuali prevaricazioni da parte del potere pubblico. La salvaguardia della proprietà privata trovava però anche un limite negli interessi generali, quali la realizzazione di strade e di altre opere pubbliche, che però dovevano essere compensati da un "giusto indennizzo", secondo quanto indicato dalla Costituzione repubblicana. Le discussioni successive hanno trattato lungamente il tema della congruità dell'indennità di espropriazione rispetto al valore-prezzo di mercato e il significato di interesse generale, in parte trascurando la pubblicità dell'azione pubblica, che tra altro permette di collegare altre questioni legate alle responsabilità, alla trasparenza e alla partecipazione,. La pubblicità delle azioni pubbliche è invece un tema classico della democrazia, che riveste una parte decisamente rilevante, tanto che è associata da Bobbio all'esistenza di poteri occulti, al segreto di Stato, alla menzogna (più o meno utile) e alla simulazione (allo stesso tempo per rendere appariscente ciò che non è di interesse e per

occultare ciò che è di interesse)[405]. Il filo rosso che da tali riflessioni conduce all'urbanistica è dato dall'importanza economica delle scelte di pianificazione, un'importanza talmente forte da far ritenere che, per agevolare le decisioni, occorra la segretezza, la menzogna e la simulazione. Per spiegare le modalità d'azione dei poteri invisibili, che tutto vedono pur celandosi ai cittadini, Bobbio usa la metafora del Panopticon, un carcere ideale progettato nel 1791 da Jeremy Bentham. Nel Panopticon un solo guardiano posto al centro della struttura osserva tutti senza essere visto: per Bentham è strumento di ordine e di controllo, valido anche in officine ed ospedali. La metafora denuncia i sistemi politici dei poteri occulti presenti nella democrazia, che tramano per nascondere strategie e accordi, oppure, si può aggiungere, per invocare procedure di emergenza proprio per evitare la trasparenza.

Questa ipotesi potrebbe spiegare i tentativi di abbandonare la pianificazione, preferendo il fatto (l'accordo parziale, la variante, l'edificazione diretta) al diritto (la programmazione di bilancio, la pianificazione). La giustificazione dei tempi lunghi dell'approvazione, prova di incapacità e di discordie tra gli uffici delle pubbliche amministrazioni, permette di celare le strategie, di evitare i luoghi istituzionali di controllo e di confronto[406]. Sia nel caso generale della politica, sia in quello particolare dell'urbanistica solo all'interno della stanza del potere si conoscono motivazioni e patti, mentre dall'esterno restano visibili poche tessere del mosaico, prive di reciproci riferimenti, che impediscono tempestive comprensioni del quadro generale.

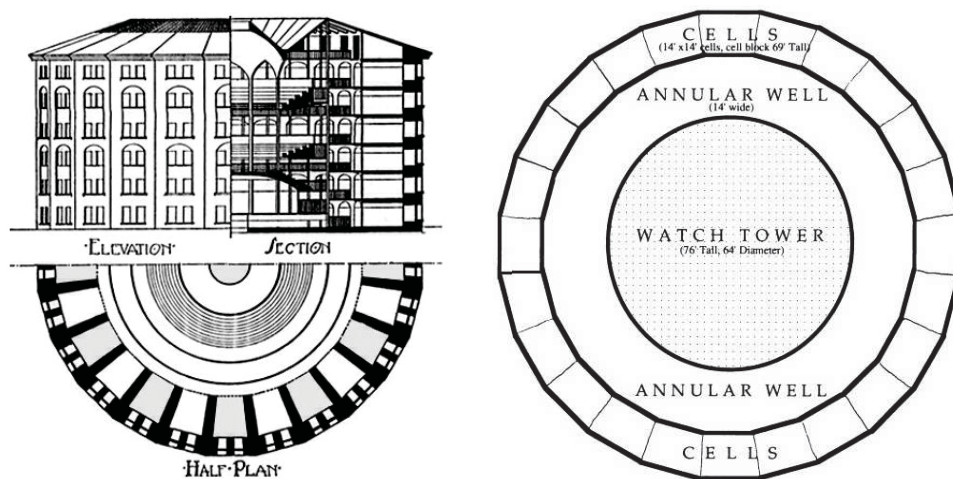



Figura 148: 1791 Panopticon di Jeremy Bentham (Fonte: Wikipedia).

[405] "La democrazia e il potere invisibile" in: Bobbio 1984 (1978-1983), pp.74-124.
[406] Bobbio 1984 (1978-1983), p. 91.

I poteri occulti rimandano direttamente al modello di sviluppo del capitalismo, basato sulla crescita della produzione industriale sostenuta dall'espansione continua dei consumi per tenere in costante accelerazione l'accumulazione di capitali. Si tratta di un modello economico pervasivo, sostenuto in politica dal liberalismo, ma che si scontra con i limiti delle risorse e con gli effetti indotti sull'ambiente. I primi sono misurati dall'espandersi dell'impronta ecologica e quindi dall'energia richiesta; i secondi nell'incapacità ambientale di sostenere tali consumi e di inglobarne i rifiuti senza una variazione brusca e negativa delle dinamiche ambientali.

Dopo oltre mezzo secolo di maturazione della democrazia e di consapevolezza dei limiti delle risorse ambientali, sono maturate condizioni che suggeriscono di intervenire sostanzialmente sul secondo tema, cioè sulla definizione di quel secondo tema, cui si era inizialmente accennato: il concetto di "interesse generale". Preso atto che il limite del modello sta nel limite delle risorse, si deve anche essere in grado di proporre un modello alternativo i cui valori siano fondati sull'emancipazione sociale, sulla riflessione critica, sulla trasparenza delle politiche e sulla trasformazioni ambientali. Il degrado ambientale, il livello di inquinamento, l'efficienza dei trasporti, l'entità degli squilibri sociali possono essere misurati direttamente o indirettamente attraverso la salute e i conflitti sociali: questi sono i motivi sostanziali per rigorose conoscenze degli usi del suolo e delle attività, capaci di orientare la definizione degli obiettivi. In altre parole se l'unico modo per contenere l'invadenza del mercato e del consumismo consiste nella democrazia, questa a sua volta rinvia alle capacità di esercitare direzione e controllo, di coordinare i diversi soggetti e di predisporre la fornitura di servizi pubblici adeguati, che altrimenti non sarebbero erogati.

Quando la scelta di governare le trasformazioni territoriali mitigando e compensando gli impatti e misurandone complessivamente la sostenibilità ambientale si combina con la ricerca delle libertà individuali e sociali sul territorio e con la diffusione di attrezzature e servizi collettivi, allora può incidere sulla situazione esistente con tanta più efficacia quanto più si siano comprese le cause strutturali di criticità e di "inefficienza".

Dalla conoscenza sarà possibile calibrare strategie e azioni per la pianificazione urbana e territoriale, per valutarne gli effetti e per riorientare obiettivi e strumenti. Questo significa operare in conformità alle esigenze sociali economiche e culturali, poiché la formulazione degli obiettivi e la conoscenza della realtà territoriale coesistono in reciproca dipendenza: come la prima è funzione di scelte politiche, così la seconda è diretta da queste. L'esplicitazione delle finalità, la descrizione del contesto operativo, il significato atteso del piano appartengono alla logica del metodo scientifico che guida le analisi del territorio, cioè la fase conoscitiva, per mettere a punto strumenti e tecniche del pianificare. Attraverso la politica si definisce se l'organizzazione del territorio deve rispondere a pochi o a tutti i gruppi sociali. At-

traverso la politica si definisce il livello di partecipazione che si vuole attivare per formare i bilanci di previsione e per allocare le risorse, per pianificare e per progettare. La partecipazione è imparentata, ma non coincidente, con la trasparenza e con il consenso; la ricerca di consenso può simulare trasparenza, può allentare tensioni nelle situazioni conflittuali senza risolverle, può promuovere azioni di riequilibrio e di redistribuzione del reddito sul territorio. Le opzioni contenute nelle scelte urbanistiche spesso sono divergenti, perché dipendono, infatti, da concezioni assolutamente discordanti sulla funzione, sul significato e sui contenuti dell'urbanistica, che non si possono limitare alle forme urbane, alle belle piazze e i viali alberati, ai monumenti e alle architetture.

La frase «urbanizzare uguale guadagnare» in un senso astratto dal contesto della citazione potrebbe avere molti significati. Potrebbe indicare la necessità che i bilanci dei comuni non s'indebitino, richiamando il capitale finanziario nella costruzione della città, ma nel contesto è più probabile che Le Corbusier intendesse riprendere ed ampliare l'operato di Haussmann, che nelle sue "memorie" si difendeva dimostrando di non avere indebitato Parigi. Salvo poche eccezioni, quest'interpretazione propria dell'alto funzionario dello Stato, è stata sino ad ora per consuetudine accettata, nonostante nasconda gli altri obiettivi conseguiti: la sostituzione sociale, l'accumulazione privata di grandi capitali e la costruzione della città borghese. Marx nel denunciare la guerra civile in Francia farà proprio riferimento ad Haussmann in tre passaggi:

> «Le misure finanziarie della Comune, notevoli per la loro sagacia e moderazione, non potevano andare al di là di quanto fosse compatibile con la situazione di una città assediata. Considerando le ruberie colossali commesse ai danni della città di Parigi dalle grosse compagnie finanziarie e dagli imprenditori di lavori pubblici sotto la protezione di Haussmann, la Comune avrebbe avuto diritti per confiscare le loro proprietà ben più validi di quelli che aveva Louis-Napoléon per confiscare quelle della famiglia d'Orléans. Gli Hohenzollern e gli oligarchi inglesi che hanno tratto, sia gli uni che gli altri, una buona parte dei loro beni dal saccheggio delle chiese, furono, naturalmente, enormemente scandalizzati dal fatto che la Comune non ricavasse più di 8.000 franchi dalla secolarizzazione dei beni ecclesiastici.
> (....) La Comune ha impiegato il fuoco esclusivamente come mezzo di difesa. Lo ha impiegato per sbarrare alle truppe di Versailles quei viali lunghi e rettilinei che Haussmann aveva espressamente aperto per il fuoco dell'artiglieria; lo ha impiegato per coprire la ritirata, allo stesso modo che i versagliesi, nella loro avanzata, facevano uso di tutti i loro obici che distrussero per lo meno altrettanti edifici quanti ne distrusse il fuoco della Comune. Si discute ancor oggi quali edifici vennero incendiati dai difensori e quali dagli attaccanti. E i difensori non fecero ricorso al fuoco se non quando le truppe versagliesi avevano già incominciato l'assassinio in massa dei prigionieri. D'altra parte, la Comune aveva, già da molto tempo, annunciato pubblicamente che, se fosse stata spinta agli estremi, avrebbe sepolto se stessa sotto le rovine

di Parigi, e fatto di Parigi una seconda Mosca, come aveva promesso di fare, ma unicamente per coprire il suo tradimento, anche il governo della Difesa nazionale. A questo scopo Trochu aveva fatto arrivare il petrolio necessario. La Comune sapeva che ai suoi nemici non importava nulla della vita della popolazione di Parigi, ma che stavano loro grandemente a cuore gli edifici da essi posseduti. E Thiers, da parte sua, li aveva avvertiti che nella sua vendetta sarebbe stato implacabile.
(...) Se gli atti degli operai di Parigi sono stati vandalismo, è stato il vandalismo di una difesa disperata, non il vandalismo del trionfo, come quello che i cristiani perpetrarono a danno dei capolavori veramente inestimabili dell'antichità pagana; e persino questo vandalismo dei cristiani è stato giustificato dalla storia come elemento concomitante inevitabile e relativamente insignificante della lotta gigantesca tra una nuova società in ascesa e una vecchia società che sprofonda. Gli atti degli operai di Parigi furono ancora inferiori al vandalismo perpetrato da Haussmann, il quale distrusse la Parigi storica per far posto alla Parigi dei perdigiorno!»[407]

Per quanto tali valutazioni siano state riprese in molti testi di architettura e urbanistica, talvolta senza citare la fonte, la citazione esatta è importante per fare due osservazioni sulla conservazione: la prima sul riconoscimento implicito del valore di una «Parigi storica», la seconda nello specifico del valore dei singoli edifici, teso tra interessi culturali e interessi economici. La lettura del piano di Haussmann e di Napoleone III e della sua attuazione dovrebbe far comprendere che quel rinnovo urbano, che non riguardò "tutta" la popolazione parigina, fu promosso attraverso opere pubbliche e la promozione di interessi economici e finanziari privati, permettendo sia ingenti e rapide accumulazioni private di capitali, sia la dilazione dell'indebitamento pubblico nel futuro tramite prestiti rimborsabili a medio e lungo termine. Non sarebbe corretto valutare soltanto la modificazione della composizione sociale nel centro urbano, perché questo non descriverebbe compiutamente l'operazione urbanistica, né, ma in altra maniera, sarebbe corretto limitare l'oggetto del discorso urbanistico ad una mera questione di bilancio pubblico, perché le risorse della città nella concezione delle autonomie locali e delle democrazie maturate proprio dalla costituzione francese appartengono ai cittadini. L'argomentazione centrale focalizza il fatto che le risorse pubbliche provengono dalle tasse e dalla gestione della cosa pubblica: il loro uso, se poteva essere arbitrario nello Stato autocratico dell'impero di Napoleone III, nelle monarchie costituzionali e, a maggior ragione, negli Stati di diritto democratici doveva e deve essere soggetto a ben altre regole.

Un secolo dopo le proposte di Le Corbusier sono ancora più radicali: i piani come il *Plan Voisin* o la *Cité vert* sono estranei alla popolazione e al patrimonio culturale, cioè alle città nella loro complessità, indifferentemente che si tratti di

[407] "Indirizzo del Consiglio generale dell'Associazione internazionale dei lavoratori" cap. III e cap IV in Marx s.d. (1902, 1801).

Mosca, Parigi, Rio de Janeiro o Algeri. Per comprendere appieno il significato bisogna uscire dalle consuetudini delle storie dell'architettura e osservare due aspetti. Il primo riguarda l'appello alla modernità e all'autorità che sembra appartenere più che alla democrazia alla tecnocrazia, le quali per definizione devono essere rispettivamente l'una mediatrice di interessi per rispondere a tutta la popolazione, la seconda forte e autoritaria e non necessariamente paternalista o populista. Il secondo richiede di ricostruire o almeno immaginare il contesto sociale ed economico della Francia, dell'Unione Sovietica, del Brasile o dell'Algeria di quegli anni per comprendere l'entità della frattura il progetto, ancora oggi del tutto dirompente, proponeva rispetto alla realtà. L'immaginazione architettonica prevaricava la democrazia e rifiutava di partecipare alla formazione di una coscienza collettiva emancipatrice e riflessiva, apriva al dominio degli interessi e dei poteri economici portando, come ha sempre portato, al massimo sfruttamento del suolo e delle risorse e al privilegio delle rendite fondiarie, assolute e differenziali. Tutto il resto non interessa ad un simile processo politico.

Al contrario affermare la supremazia dei valori culturali, ambientali e sociali significa costruire un'organizzazione territoriale senza discriminazioni, offrendo a ciascun individuo la possibilità di realizzarsi pienamente.

Non saranno le forme architettoniche né i piani urbanistici a produrre la *polis*, qui da intendere come accesso allo spazio politico, ma sarà l'agire politico, saranno la diffusione dell'istruzione pubblica, dei servizi sanitari, del verde urbano, dei trasporti, luoghi e strumenti per la formazione e la rigenerazione del tessuto sociale. I servizi costituiscono un'infrastruttura che ha bisogno di adeguate forme e spazi urbani, ma senza personale adeguato sono vuoti monumenti: se si vuole restare nella democrazia, l'innovazione negli standard dei servizi pubblici deve significare tutto questo. Nonostante possano esistere ambiguità, causate dal linguaggio o dal contesto legislativo comune oppure dalla coincidenza di alcuni obiettivi di settore, è facile distinguere nell'ambito delle tecniche della pubblica amministrazione le diversità delle due concezioni, quella autocratica e quella democratica, purché si indaghi complessivamente l'organizzazione sociale sul territorio nelle sue relazioni ambientali. Per valutare direttamente i contenuti urbanistici occorre verificare la coerenza tra formulazioni programmatiche, obiettivi, strumenti adottati per realizzarli e risultati conseguiti: la volontà politica si misura non sulle dichiarazioni, ma sui modi e sui tempi con cui si procede alla realizzazione dei programmi, purché si disponga in ogni caso di un sistema scientifico di riferimento, poiché la valutazione delle trasformazioni e degli impatti indotti deve seguire procedure condivise dalla scienza dell'organizzazione del territorio.

All'urbanistica liberale, che dipende dagli interessi economici e privati, si contrappone l'urbanistica democratica, come organizzazione del territorio secondo obiettivi di trasformazioni territoriali controllate e di risposta ai problemi sociali. Il

termine non è nuovo, ma fu adottato dalla *Tennessee Valley Authority* per connotare gli obiettivi e gli strumenti d'attuazione mirati a salvare il capitalismo attraverso lo democrazia. La storia di come quell'esperimento fu poi giudicato mostra lo scontro politico che riguardava in parte l'uso del suolo, in parte la pretesa di autonomia del capitalismo dalla democrazia, sostenuto dalla richiesta del liberalismo di contenere l'azione dello Stato ad un livello minimo. L'urbanistica democratica trovò altre applicazioni e teorizzazioni nel corso di mezzo secolo attraverso le sperimentazioni che alcune amministrazioni locali promossero per rispondere alle questioni che la democrazia poneva all'urbanistica. I riferimenti si possono rintracciare in alcuni esempi molto noti e soprattutto negli sforzi di costruire un impianto teorico generale. In Italia questo significò le battaglie politiche per la riforma urbanistica, gli impegni di alcuni comuni nello sviluppare la pianificazione intercomunale, nel piano di Bologna, vero e proprio manifesto per il recupero e la rivitalizzazione dei centri storici. Attraverso l'impegno del riformismo Giuseppe Campos Venuti giunse all'enunciato teorico delle «cinque salvaguardie» nel 1975 in occasione della redazione del piano regolatore di Pavia[408]. Lo schema teorico generale fu esposto alla prima conferenza Habitat promossa dall'ONU a Vancouver nel 1976, occasione in cui Campos Venuti partecipò all'istituzione dell'agenzia UN-Habitat. Secondo Campos Venuti il piano locale doveva garantire «*cinque salvaguardie*, *pubblicistica*, *sociale*, *produttiva*, *ambientale* e *programmatica*», di cui la prima e l'ultima si riferiscono al processo pubblico di pianificazione con la rivendicazione di un «uso comunitario dei suoli (...) rimasti inedificati nel tessuto urbano» [409] e con il richiamo ad una programmazione realistica delle trasformazioni; le altre tre riguardano il prodotto, la città, per rispondere alle esigenze della popolazione, dei settori economici e dell'ambiente. Le cinque salvaguardie forniscono una guida alla pianificazione e all'uso del suolo, privilegiando l'attenzione all'amministrazione della città ed evidenziando la necessità di governare azioni di lunga durata attraverso il rafforzamento delle funzioni di programmazione delle pubbliche amministrazioni. Il concetto di "generica salvaguardia del territorio" apriva, in termini ancora attuali, agli "obiettivi generali", spostando il centro dell'attenzione dal ristretto "ambito urbano" a quello di "area vasta" o "territorio".

Lo scenario complesso costituito dell'organizzazione delle attività umane sul territoriale e dalle relazioni indotte sull'ambiente, ormai quasi del tutto antropizzato richiede ulteriori approfondimenti teorici per indirizzare la formulazione degli obiettivi di intervento urbanistico e il loro controllo. Alcune ricerche, contemporaneamente alla conferenza di Vancouver, elaborarono le prime analisi del metabolismo urbano, dell'impronta ecologica e dell'analisi dell'energia incorporata, che,

[408] In: Campos Venuti 1978, pp. 54-63. L'intero capitolo rappresenta il testo della relazione presentata alla conferenza Habitat di Vancouver del 1976.

[409] Ibid., tutte e due le citazioni sono tratte dalla p. 61.

nonostante gli anni passati, rivestono ancora un ruolo sperimentale e potenziale per la ricerca operativa mirata a predisporre strumenti efficaci di supporto alla pianificazione e al coordinamento delle azioni di pianificazioni tra governi territoriali.

Le trasformazioni politiche degli Stati. la mobilità e l'emancipazione sociale comportano il mutare di esigenze, di obiettivi e di priorità nelle trasformazioni territoriali. A mano a mano che si rendono manifeste le relazioni tra i diversi settori di organizzazione sociale, economica e territoriale, aumenta la complessità dell'azione degli Stati, che come si è visto può essere esercitata direttamente o indirettamente, ma che, comunque e indipendentemente da tutto questo, deve mirare a ridurre i margini di discrezionalità. Ancora una volta si ribadisce quindi la transizione del fatto verso la certezza del diritto, solo aggiungendo che un simile processo in democrazia si accompagna alla richiesta sociale, derivata da un rapporto con tutti i cittadini, di maggiore incisività nelle scelte. In termini di principio, il suffragio universale non solo cambia sostanzialmente ruolo e programma della politica, ma dà ai rappresentanti dei cittadini un mandato sottoposto a tre condizioni: si tratta di un mandato politico, esercitabile in piena autonomia nell'interesse generale ma sottoposto a controllo; è esercitato in forme diverse da gruppi e istituzioni indipendenti; ha limitate possibilità di rinnovo. La *prima condizione*, il mandato politico, può essere ricondotta al programma elettorale, che in una democrazia rappresentativa dovrebbe, qui il condizionale è d'obbligo, contenere impegni precisi, anticipa i mandati e gli obiettivi da conseguire: se inizialmente è un patto tra alcune parti sociali, dopo le elezioni, si estende a tutte le parti sociali. Poiché l'attuazione del programma dipende da vincoli interni e esterni e può comportare significative trasformazioni può essere aggiornato e riorientato secondo procedure prestabilite. In ogni caso non dovrebbe nascondere patti segreti, né essere esplicitamente trattato come un mandato imperativo che obbliga l'eletto verso una sola parte degli elettori. La *seconda condizione*, il controllo del comportamento degli eletti, è esercitato nella democrazia rappresentativa in forme diverse dall'opposizione, della popolazione e della stampa e dal potere giudiziario. Come la sovranità economica dello Stato è stata limitata dalle relazioni internazionali e dal mutarsi dei rapporti economici sociali e ambientali tra gli Stati, così nei rapporti tra autonomia locale e cittadini non esistono più confini certi entro cui tutto i poteri pubblici possono fare tutto in assoluta autonomia. La *terza condizione* definisce il periodo della rappresentanza, superato il quale occorre rinnovare il passaggio elettorale. Le elezioni diventano l'occasione della valutazione degli eletti, che di norma si accompagna alla limitazione del numero di volte in cui un candidato eletto può presentarsi. Si può ragionevolmente concludere, pertanto, che il grado di attenzione al territorio e all'ambiente nei programmi politici nazionali e locali diviene misura dei rapporti, più o meno esplicitati e più o meno conflittuali, tra interessi particolari e interessi generali.

Le condizioni generali, le criticità del sistema, le strategie internazionali divengono i nuovi elementi ordinatori dei sistemi, la combinazione di molti obiettivi e di molti criteri diviene la norma del governare. Questi sono gli orizzonti attuali del governare il territorio, caratterizzati dal coinvolgimento di più governi e di più pubbliche amministrazioni, senza concludersi nella pianificazione, ma estendendosi nella programmazione e nella progettazione delle opere, nell'esecuzione dei lavori e nella manutenzione dei prodotti.

Da questi elementi ordinatori, dalla conoscenza complessiva delle risorse ambientali e territoriali possono scaturire gli obiettivi urbanistici, una questione di consapevolezza e responsabilità.

5. In chiusura

Dal confronto tra le definizioni dell'urbanistica sono emerse incertezze e conflitti, nella storia sono stati individuati alcuni riferimenti fondamentali per dare corpo ad una disciplina autonoma e robusta, capace di confrontarsi con le altre scienze di individuare percorsi sostenibili. L'urbanistica, il saper fare urbanistico, si confronta con il saper agire della politica, quindi con l'organizzazione dello Stato e della pubblica amministrazione, con il diritto e con la giustizia, con il patrimonio culturale e con l'ambiente. La vastità dei confronti è nello stesso tempo complessità e potenzialità, perché se la scienza attraverso la tecnica può diventare un sapere fare tecnico, un'urbanistica senza politica farebbe crescere il rischio di coltivare un senso di potere illimitato della tecnica: il saper fare tecnico a qualsiasi costo. Per promuovere la sostenibilità e l'emancipazione sociale, solo l'etica e la politica possono offrire garanzia all'autonomia della scienza e estrarre la formulazione degli obiettivi dall'interno del saper fare tecnico.

Il percorso seguito ha mostrato quanto le diverse definizioni date all'urbanistica non possano essere considerate equivalenti, poiché sono ricche di conseguenze operative. Per dare una struttura scientifica all'urbanistica per farne una scienza normale capace di fornire una visione critica e riflessiva, capace di contribuire all'emancipazione sociale nelle sue diverse componenti, a partire soprattutto da coloro la cui voce è più flebile, non resta che trovare nella politica le risorse necessarie: questo sarà la prosecuzione del percorso.

Le identità politiche e sociali si manifestano con diverse modalità, tra cui la forma urbana e l'architettura, con grandi diversità nei tempi e nei luoghi. Nella piazza medievale italiana, un esempio così spesso celebrato, la chiesa e il municipio, segnavano un'identità complessa basata su valori politici, *temporalia*, e religiosi, *spiritualia*, separati ma presenti e concorrenti nella piazza, nel modello unificante delle megalopoli l'identità dominante si esprime attraverso grattacieli e centri direzionali, la concorrenza non si limita nelle forme interne alla città, ma coinvolge le città di tutto il mondo in gara l'una con l'altra per investimenti e per spettacolarità. Grattacieli, olimpiadi e expo mondiali non sono che alcuni aspetti di una simile globalizzazione.

Una citazione frequente, tratta dal passato remoto dei comuni in transizione verso gli Stati territoriali riguarda il ciclo degli affreschi dedicati a *Allegoria ed effetti del cattivo governo* e *Allegoria ed effetti del buon governo*, dipinti da Ambrogio Lorenzetti nella Sala del Consiglio del Palazzo Pubblico di Siena (1338-1340). Nelle Allegorie mostra le qualità: il cattivo governo per esempio è retto dalla tiran-

nia combinando avarizia, vanagloria, avidità che calpestano la giustizia, mentre il buon governo si fonda sulla pace, la fortezza, la prudenza, la magnanimità. Negli effetti si illustra l'estensione della città al territorio e si mostra il collegamento tra qualità del governare, sicurezza sociale e stato di conservazione delle architetture, delle opere pubbliche e dei campi coltivati e dei boschi. Sono evidenti la estensione dalla città al territorio e la consapevolezza sociale dell'influenza sullo stato dell'architettura, della città, delle terre coltivate, della vita sociale. Il ciclo pittorico è rappresentazione e allo stesso tempo programma politico sulla governabilità delle trasformazioni sociali e territoriali: in questa consapevolezza sociale storica sta la sua importanza per l'urbanistica. In sei secoli, a fronte dei progressi fatti nella maturazione politica e nell'invenzione dei modi di governare il territorio, il ciclo senese porta ancora un programma da sviluppare a partire dalla necessità di governare per coinvolgere l'urbanistica in una revisione scientifica teorica e operativa ampia, capace di connettere le diverse scale e di costruire flussi di informazioni significative.

Nella città contemporanea il dominio dell'economia (capitale e mercato) sul fatto urbano si espande attraverso reti immateriali e internazionali di scambi finanziari e di controlli delle risorse, non più dunque attraverso mercati locali (agorà, piazza delle Erbe), dove individui e politica si potevano incontrarsi. Il territorio delle città contemporanee è il pianeta intero, ma la impronta ecologica delle città supera le dimensioni delle risorse naturali disponibili, nessuna allegoria può rappresentare queste relazioni, meglio degli squilibri e dei conflitti che travagliano il sud del mondo.

Figura 149: Allegoria del cattivo governo e Allegoria del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti (particolari).

Nell'urbanistica della città moderna, negli Stati di diritto democratici, certamente non possono essere richiamate la città antica o la città medievale come modelli, ma occorre inventare nuovi accordi per governare lo scontro possente tra politica ed intese economiche. Tutto si gioca sui tempi e sulla tempestività delle azioni, prima che patti segreti siano stipulati tra alleanze impensabili, che, pur di garantire reciprochi guadagni, dovranno garantirsi il sopravvento sulla democrazia per vanificare qualsiasi altra intesa adottata tesa invece a rafforzare interessi generali, processi partecipativi e principi di sostenibilità. La trasformazione del territorio e il pluralismo sociale sono opera di azioni politiche, mentre lo "sviluppo spontaneo", come ipotesi nella storia e nell'attualità, nel passato è spesso carenza di conoscenze, nel presente è un mito che cela l'emergere degli interessi privati.

Gli obiettivi politici e gli scopi amministrativi dovrebbero esprimersi nel superamento della separatezza dei settori disciplinari e operativi, dovrebbero spingere verso coordinamenti e integrazioni tra le eterogenee pianificazioni. Il governo esprime scopi e indirizzi, nell'urbanistica si studiano dinamiche e strumenti di analisi e di programmazione, nella pubblica amministrazione si applicano tecniche e tecnologie di processo e di prodotto utilizzando le conoscenze dell'urbanistica e gli strumenti amministrativi per pianificare e programmare le trasformazioni.

Nel discutere dei processi prima di tutto bisogna comprendere la loro dimensione temporale e i loro effetti nel tempo, anche così si lavoro per la sostenibilità. L'azione urbanistica per definizione è di lunga durata ed è necessaria proprio per garantire che siano conseguiti quegli obiettivi che si proiettano lontani nel tempo: la sostenibilità, prima fra tutti, è obiettivo fragile, perché non sostenuto da interessi particolari forti, perché è raggiungibile solo nel lungo termine, perché esige ingenti investimenti tecnologici per il controllo del processo.

Le ricerche ambientali che analizzano e intrecciano dati satellitari mostrano proprio qualche cosa di diverso dall'immaginario dell'urbanistica edificatrice e denunciano l'entità dei cambiamenti climatici che le grandi concentrazioni urbane costiere inducono, mostrano l'entità dei cambiamenti a livello globale, i cui effetti si riversano sull'innalzamento dei mari. Le concentrazioni urbane sono quanto c'è di più insostenibile per il pianeta, la città è un taglio netto, che limita i processi di rigenerazione del sistema aria-acqua-suolo e che per sopravvivere esige energia. La termodinamica sancisce i limite dello sviluppo; non pare che possano esistere molte alternative, fermo restando che la biomassa non può essere aumentata: o si razionalizza e si riduce l'uso dell'energia, o si amplia lo sfruttamento del nucleare, o si alimenta lo scontro tra le nazioni.

Tuttavia le analisi ambientali non solo cercano di quantificare i fenomeni, ma analizzano le possibilità di governo delle trasformazioni. Da alcune ipotesi pare di capire, nonostante le difficoltà di modificare o invertire i processi in atto, l'urgenza di intraprendere azioni proiettate sulla lunga durata. La loro efficacia si potrebbero misurare nel rallentamento dei processi di deterioramento e di consumo ambientale. Forse si deve rileggere i limiti dello sviluppo in un altro modo, non sulla correttezza dei limiti allora posti in base a quelle conoscenza tecnologiche, quanto sui limiti delle risorse naturali e sulla loro non rinnovabilità. L'interpretazione letterale e non contestualizzata del Club di Roma convive con la scarsa consapevolezza degli impatti ambientali indotti dall'urbanistica, convive con la burocratizzazione degli studi e delle valutazioni di impatto ambientale (strategiche o di progetti singoli).

Se l'obiettivo conoscitivo generale dovrebbe essere la somma degli effetti di tutti gli interventi per comprendere che impatti si inducono, la questione critica, soprattutto in Italia, è la carenza di informazioni strutturate e interoperabili, ovvero, il sistema informativo. Nel passato la carenza di informazioni era strumentale ai patti segreti, a quelle logiche indicibili di amministratori e urbanisti. D'altra parte la logica salvifica del progetto d'architettura tendeva a far sottovalutare troppo a lungo gli impatti ambientali che l'espansione urbana induceva. Nel nuovo linguaggio di responsabilità resta però sospesa una domanda su quanto le città siano disposte a pagare per mitigare e compensare il loro impatto e la loro impronta ecologica, o meglio su chi, più correttamente, sia disposto a pagare o debba essere costretto a

pagare tutto l'impetuoso sviluppo che il capitalismo richiede per accelerare l'accumulazione di capitali.

Un ultimo argomento riguarda la politica: se la sostenibilità significa obiettivi su tempi lunghi e la necessità di azioni di lunga durata sostenute da politiche globali, ci si domandi quanto l'insieme dei piccoli interventi, delle quattrocento o cinquecento buone pratiche locali annuali possano contribuire alla sostenibilità globale. Se la politica non introduce norme e regole generali, le buone pratiche non avranno prodotto risultati utili, ma se non danno la sostenibilità, saranno servite soltanto per calmare qualche coscienza. Se spetta alla scienza indagare la natura e promuovere il "saper fare", spetta però alla politica il saper agire. La scienza attraverso la tecnica può promuovere il "sapere fare tecnico". Le scoperte in una sequenza continua ed accelerata ha però portato la tecnica al confine di un senso di potere illimitato: il saper fare tecnico a qualsiasi costo. L'unica possibilità per estrarre gli scopi da un saper fare tecnico fine a se stesso, capace di trovare nella propria capacità le uniche motivazioni, consiste nella dimensione etica e politica.

L'autonomia e l'etica permettono alle scienze di trovare nella dimensione politica la sorgente di riflessione critica. Nei rapporti tra etica, scienza e tecnica, il sapere riflessivo induce a chiedersi sempre la ragione dei principi ad ogni svolta, ad ogni criticità, ad ogni scoperta. Ciascuno di questi momenti, positivi o negativi, è occasione per riorientare il cammino. Se la morale indica comportamenti precisi legati alla contingenza del presente, l'etica pone orienta ed interroga. Nel confronto tra le morali che le grandi migrazioni portano, si scopre non solo che schiavitù, dominio e violenze sono insopportabili, ancorché praticate sotto forme diverse dal passato, ma che la natura è risorsa composta da soggetti animati, umani inclusi, e che pertanto non può essere ridotta a semplice materia, a risorsa economica, oppure a mezzo di produzione. I beni naturali sono beni pubblici, appartengono alla generazione presente e a quelle future e solo attraverso l'etica si può porre alla politica la ricerca di soluzioni ad un consumo irrimediabile.

Un approccio al territorio per costruire una conoscenza scientifica non può essere chiuso in recinti, ma opera attraverso il campo libero delle indagini, come le relazioni ambientali tra esseri viventi e ambiente non conoscono recinzioni o altri tipi di confini. Per un'autonomia dell'urbanistica come scienza si deve avere la disponibilità a confrontarsi con le altre scienze che studiano il pianeta nelle sue relazioni territoriali e ambientali. La redazione di un piano per affrontare il futuro delle città e dell'organizzazione del territorio non può prescindere da queste conoscenze. Il piano si appoggio a una rete di ipotesi, di postulati e di assunti e diviene un processo nel momento in cui accetta di considerare le trasformazioni territoriali nel loro insieme, nella cumulazione degli effetti, nelle risposte ambientali indotte. Ogni intervento diviene esperimento nel più grande laboratorio sperimentale manipolato dagli esseri umani mai conosciuto prima: la Terra.

Il processo di antropizzazione è ormai completato, è assai probabile che l'impronta ecologica degli esseri umani comunque la si intenda e la si misuri, abbia realmente da tempo pareggiato le risorse ambientali, originando conflitti e povertà.

Di questa consapevolezza deve farsi carico la scienza, di questi limiti deve prendere atto l'urbanistica. Urbanizzare non può essere altro che prolungare la sopravvivenza di questo grande laboratorio. Per tutto questo si deve concludere che il patrimonio ambientale nella sua interezza debba essere considerato a pieno diritto, in senso giuridico e nella coscienza collettiva, patrimonio culturale dell'umanità: questo investe tutte le discipline, tutti i livelli di insegnamento e formazione.

Nei rapporti tra etica, scienza e tecnica, deve essere privilegiato e rafforzato il sapere riflessivo, che induce sempre a chiedersi la ragione dei principi adottati e dei principi necessari per intendere i nuovi orizzonti che le trasformazioni territoriali e ambientali inducono. É necessario, ora più che mai indagare i principi che possano tramandare l'ambiente al futuro, riducendo squilibri sociali e accumulazione, depauperamento o distruzione della natura, poiché questa non potrà ne dovrà più essere trasformata in materia inerte o brutale risorsa economica, né a semplice mezzo di produzione. In questo senso, se l'autonomia locale deve interrogarsi e deve predisporre nuovi orizzonti, si deve anche mirare a consolidare nuovi valori, a considerare il patrimonio ambientale e architettonico come bene pubblico. La ricchezza dell'individuo risiede ancora nella eguaglianza, nella libertà e nella fraternità, concetti che al pari della democrazia assumono valori nuovi nel processo di ricomposizione dell'umanità. Nessuno può vivere da solo, occorrono nuovi ordinamenti degli Stati per legare individuo e società, autonomia locale e ordinamento statale, per costruire un'organizzazione territoriale che possa usare e rigenerare le risorse naturali.

Questi sono gli scopi cui deve tendere una teoria generale dell'urbanistica in ambito ecologico, da consolidare attraverso definizioni, ipotesi generali e derivative ancorate all'osservazione territoriale da regole interpretative. Dalla teoria, sottoposta di continuo al vaglio critico, si potrà procedere verso adeguate tecnologie di processo e di prodotto per un'organizzazione sostenibile del territorio.

Figura 150: Volubilis, *Casa del compasso*.

6. Testimonianze e documenti

La raccolta antologica di testimonianze e documenti richiede in premessa una breve guida alla lettura. All'origine del libro nella prima edizione vi era un'esplicita richiesta del curatore prof. Ettore Mazzali della collana Manuali edita dalla Edizioni Accademia, affinché fosse predisposta un'opera a carattere divulgativo, sorretta da una parte antologica con una funzione rilevante di orientamento per successivi studi.

La scelta dei testi fu condotta secondo due guide, una per indirizzare gli approfondimenti verso altri campi d'interesse che sembravano appartenere ai fondamenti, in esemplificazione del metodo e dei criteri operativi, l'altra di rispetto per il valore di quei testi, per i quali non potevano bastare semplici rimandi o citazioni.

Tra le diverse forme di governo, la democrazia è la sola che "si è trasformata in un concetto idolatrico onnicomprensivo"[410], trasformazione che a volte irrita coloro che pensavano che fosse di per sé capace di trasformare gli essi umani e che a volte è usata strumentalmente per svalutare ogni azione ad essa improntata. A distanza di migliaia d'anni dalla fondazione delle prime città nel mondo greco, tramite Platone il concetto di democrazia si radica nella *polis*, la città stato, il luogo per eccellenza della politica, il luogo della virtù, che, come fa dire a Socrate, non può però essere insegnata. Platone affronta i temi centrali, che, anche se riferiti al contesto greco, possono essere ancora attuali, in quanto richiedono risposte attuali.

Platone comporta la democrazia e l'educazione alla cittadinanza. Ricollegarsi a Socrate e a Platone è indirettamente un rinvio a Luigi Piccinato[411], che amava citare questi due passi per discutere la funzione dell'urbanistica e il ruolo degli urbanisti, ma anche alla città rinascimentale, a Simoncini fino alle recenti interpretazioni di Harvey, Bojgas e Castells sulla città duale.

Attraverso la Grecia si rimanda alla maturazione della democrazia, di cui la partecipazione e il consenso sono parte importante, e ambigua. La disciplina ha necessità di una ricostruzione continua della propria identità e dei percorsi storici; ha necessità di una coscienza critica e riflessiva.

Nello stesso modo con cui ci ricollega a tempi recenti, la testimonianza di Platone pone il discorso dell'urbanistica, delle funzioni dello Stato e delle parti giocate dalle pubbliche amministrazioni come una questione antica, non certo moderna, non certo solo a partire dalla rivoluzione industriale.

---

[410] Zagrebelsky 2005, p. 15.
[411] Consiglio Nazionale degli Architetti (a cura di) 1977, pp. 115-116.

Temi quali professionalità, conflitti di interessi, conflitti tra gli Stati, squilibri sociali, dimensione dello Stato, dimensione delle città e del suo territorio, importanza della politica, difficoltà di definire e insegnare la "buona politica", la trasparenza e la partecipazione fluiscono nei dialoghi socratici l'uno verso l'altro e mostrano la complessità della democrazia.

La teoria deriva dalla storia e alla storia permette di tornare per nuove interpretazioni. Emilio Sereni e Italo Insolera indagano nel periodo di formazione dell'Unità d'Italia le grandi questioni fondiarie e territoriali, legate all'ascesi della borghesia italiana: il legame tra condizione sociale, territorio e accumulazione dei capitali è chiarissimo. Non è il paesaggio, né l'architettura ad attrarre, non è il risvolto sociale della questione meridionale, quanto il controllo del territorio e la spartizione dei latifondi.

L'interpretazione teorica della rendita fondiaria come meccanismo del controllo sociale sul territorio connesso alla questione delle abitazioni e alla proprietà della casa è esposta da Engels. Si passa così dall'affermazione della borghesia e del capitalismo nelle campagne all'analisi economica e sociale dello sviluppo urbano moderno. È necessario riconoscere le trasformazioni sociali che da allora sono avvenute e mantenere alta l'attenzione sulla parte che la costruzione del territorio e la proprietà immobiliare giocano nel guidare in parte l'economia, ma soprattutto i rapporti sociali e gli squilibri territoriali. Città e territorio sono beni pubblici composti da un coacervo di proprietà private, un tempo poche e in forme monopolistiche, poi con l'aumento dei proprietari, questi si comportano in situazioni di oligopolio. Nella situazione attuale, con il patrimonio immobiliare è parcellizzato e assume forme non facilmente identificabili, ma che in ogni modo comportano la formazione di cospicue rendite o quasi-rendite, sostituendosi ad altre forme di risparmio.

Il passaggio dalle terre comuni alla proprietà privata in Italia avviene con l'Unità d'Italia e accompagna l'ascesa della borghesia con l'accumulazione di capitali nelle campagne. Sereni e Insolera ricostruiscono sulle fonti storiche quel periodo tumultuoso. In Inghilterra già era praticamente concluso il lento processo di trasformazione delle terre comuni in terre recintate (*enclosures*): l'economia privata entra con prepotenza nell'organizzazione territoriale.

Per l'analisi pratica e teorica delle implicazioni della rendita immobiliare fondiaria ed edilizia sono i fondamenti sono riconducibili alla rendita, con i testi di Engels e di Campos Venuti. Pare corretto ricordare che non tutti sono d'accordo con quest'impostazione come William Alonso e di Alain Lipietz, ma quelle visioni si fondano sulla grande capacità regolatrice del mercato, il che non pare verosimile e nemmeno tanto utile per impostare politiche sociali sul territorio. La storia immobiliare delle città americane con la diffusione della proprietà privata ma con grandi speculazioni immobiliari non pare sufficiente per negare l'esistenza della

rendita fondiaria. Semmai andrebbe riconsiderata e riscritta una teoria della rendita e del valore, approfondendo lo studio dei processi di trasformazione del territorio, rispetto sia alla parte giocata dal capitalismo e dal liberismo. Sia alle modalità conseguenti con cui le proprietà immobiliari tendono a comportarsi come in una situazione oligopolistica. L'indagine sulle cosiddette "imperfezioni" del mercato e sulle teorie economiche dovrebbero tendere a costruire quadro interpretativo teoreticamente attuale, da cui far discendere adeguate politiche. La questione sollevata dal dibattito tra Engels e Proudhon è ancora significativa, nonostante la diffusione della proprietà della casa in Italia e nei paesi occidentali. I problemi di accesso alla casa per le fasce deboli, le questioni sull'indebitamento privato e sui mutui senz'altro hanno influenza sulla composizione sociale delle città e sull'indirizzamento delle risorse dagli investimenti produttivi. Le odierne perturbazioni economiche che dal caso dei mutui subprime statunitensi si riversa sull'economia mondiale mostra la potenza dei legami finanziari con l'edilizia, con tutte le conseguenze di azioni politiche deboli.

Il raggruppamento che era intitolato "le condizioni attuali", è stato mantenuto come testi, ma se n'è cambiato il titolo con l'aggiunta "Dopo trent'anni: imparare dall'esperienza". Trent'anni sono passati ma quei testi rappresentano spunti di riflessione ancora attuali sullo stato del territorio, sugli approcci teorici all'urbanistica.

La conferenza di Vancouver segna l'ingresso dell'ONU sulla questione delle abitazioni e pone le basi per la successiva istituzione dell'agenzia UN-Habitat. In quell'occasione di rilievo mondiale l'analisi delle trasformazioni territoriali prodotta dal Ministero dei Lavori Pubblici si accompagna con le tesi sulle cinque salvaguardie dell'urbanistica esposte da Campos Venuti.

Le fabbriche di Seveso e di Manfredonia, di Marghera e di Priolo, la Fatme di Roma e la Montedison di Crotone citate nel 1976 da Campos Venuti , dopo trent'anni costituiscono ancora l'essenza del problema ambientale, in gran parte irrisolto, ma aggravato dalla consapevolezze di una lista assi più lunga, per la quale le leggi sui rischi di incidenti rilevanti mostrano la grande diversità tra un'azione privata orientata la mercato e al profitto e un'azione pubblica orientata al benessere dei cittadini.

Il rapporto italiano a Vancouver mostra la questione territoriale in termini ampi, ma indirettamente pone l'accento sulla carenza di un monitoraggio delle trasformazioni. Non esiste, infatti, continuità della ricerca sulle trasformazioni territoriali, salvo che non si vogliano citare i rapporti redatti dal Ministero dell'Ambiente con scadenze quasi biennali negli ultimi anni. Il fatto è reso meno grave in ogni modo per l'inconsistenza di tali valutazioni nella formazione delle decisioni urbanistiche: la situazione non è certo sistemica, né pare esistere a livello centrale alcun con-

trollo di processo che permetta di osservare gli effetti cumulativi delle trasformazioni territoriali.

Una riflessione sul diritto amministrativo e sui limiti delle autonomie locali e delle sovranità nazionali apre il penultimo raggruppamento con Massimo Severo Giannini, di cui si riporta l'importanza che le pianificazioni hanno sempre avuto nelle pubbliche amministrazioni e con Sabino Cassese, di cui si riportano le considerazioni sui nuovi paradigmi caratterizzanti l'azione dello Stato.

L'urbanistica deve fornire una risposta a fronte dei mutamenti, sempre più evidenti anche sulla scena internazionale, della funzione degli Stato, il ruolo dei pubblici poteri e delle pubbliche amministrazioni. Per questa strada ritorna il discorso sulle pubbliche amministrazioni e il territorio, ma ormai mostrando l'esigenza di un'autonomia disciplinare che permetta all'urbanistica non solo di essere strumento delle pubbliche amministrazioni, ma anche scienza per costruire una visione etica, in cui inquadrare le tecnologie delle trasformazioni territoriali.

Per concludere si è aggiunto un testo sull'identità e sulla formazione dei valori. Il testo era stato sviluppato inizialmente in margine ad un colloquio di Hugues de Varine nel Master universitario in "Sistemi museali nel territorio per la conservazione e valorizzazione dei patrimoni diffusi" diretto da Giuliana Ricci, poi con il tempo si è accresciuto con una raccolta antologica, attraverso cui si volevano indagare concettualmente i significati e le implicazioni di memorie e identità. Questi testi e una raccolta di immagini sono stati alla base dei colloqui preparatori con Anna Paola Canevari, Maria Mascione, Giuliana Ricci, Renato Rozzi per organizzare una tavola rotonda presso la Facoltà di Architettura e Società nell'ambito del convegno "Valorizzazione dei beni pubblici e sostenibilità degli interventi" organizzato da Sergio Mattia nel 2006. Alla tavola rotonda si diede una forma di rappresentazione assieme al gruppo teatrale *Ladri di Cartapesta* e agli attori Andrea Azzarelli, Filippo Farina, Giancarlo Parisi. A tutti va un ringraziamento, senza addossare a nessuno, ovviamente, qualsiasi responsabilità per le idee espresse.

6.1. Classi sociali e partecipazione nel IV secolo a.C.

6.1.1. Organizzazione sociale, classi, dimensione dello Stato (da: Platone, *La Repubblica*)

Ora, noi crediamo di plasmare lo stato felice non rendendo felici nello stato alcuni pochi individui separatamente presi, ma l'insieme dello stato. Subito dopo esamineremo lo stato opposto a questo. Così, per esempio, supponiamo che, mentre siamo intenti a dipingere una statua, si presenti uno a criticarci e affermi che alle parti migliori della figura non applichiamo i colori più belli, adducendo il motivo che gli occhi, che costituiscono la parte migliore, non sono colorati in vermiglio, ma in nero; ci [d] sembrerebbe di rispondergli bene con queste parole: «Ammirevole amico, non credere che noi dobbiamo dipingere gli occhi tanto belli che non sembrino neppure più occhi; e così per le altre parti. Devi osservare invece se, colorando ciascuna parte con la tinta conveniente, rendiamo bello l'insieme. Così anche ora non costringerci ad assegnare ai guardiani una felicità tale da [e] renderli qualunque altra cosa che guardiani. Sappiamo anche noi rivestire gli agricoltori di abiti fini, tuffarli nell'oro, invitarli a lavorare la terra per diletto; sappiamo anche noi far coricare al posto d'onore, accanto al fuoco, i vasai per bere e mangiare, mettendo loro vicino la ruota da vasi, ma con la facoltà di lavorare secondo la voglia che ne abbiano; e in simile modo rendere beati tutti gli altri per fare felice lo stato intero. Però non ci devi dare di questi consigli: se ti obbediamo, l'agricoltore non sarà più [a] agricoltore né il vasaio; e non ci sarà più nessuno che mantenga il suo posto, condizione questa dell'esistenza dello stato. Ma per gli altri la questione è meno importante: per Io stato non è affatto un male grave se dei ciabattini si fanno mediocri, si guastano e pretendono di essere ciabattini anche se non lo sono. Se però dei guardiani delle leggi e dello stato non sono veri guardiani pur sembrando di esserlo, tu vedi bene che mandano in piena rovina lo stato tutto e che, d'altra parte, è soltanto da loro che dipendono la buona amministrazione e la felicità». Se dunque [b] noi facciamo dei veri guardiani che non nuocciono minimamente allo stato, e se il nostro contraddittore invece fa felici alcuni agricoltori e banchettanti come in una festa, ma non in uno stato, egli intenderà certo parlare di qualcosa di diverso da uno stato. Si deve dunque esaminare se dobbiamo istituire i guardiani per far loro godere la massima felicità possibile; o se, guardando allo stato nel suo complesso, si deve farla godere a questo; e [c] costringere e convincere questi ausiliari e guardiani e così pure tutti gli altri a eseguire meglio che possono l'opera loro propria; e se, in questa generale prosperità e buona amministrazione statale, si

deve lasciare che ogni classe partecipi della felicità nella misura che la natura le concede.

II.- Ma sì, rispose, mi sembra che tu dica bene. - E ti sembreranno appropriare le mie parole anche su un punto che si può dire «fratello» di questo? - Quale? - Esamina [d] se sia questo a guastare anche gli altri artigiani e a renderli perciò cattivi. - Che cosa? - Ricchezza e povertà, feci io. - Come? - Così. Ti sembra che un pentolaio arricchito vorrà continuare a esercitare l'arte sua? - No, certamente, rispose. - E non diventerà pigro e sciatto più di quello che è? - Molto di più. - Non diventa un pentolaio peggiore? - È vero anche questo, rispose, molto peggiore. - D'altra parte, se la povertà gli vieta di provvedersi con i suoi mezzi gli strumenti o altri oggetti che servono all'arte sua, lavorerà in modo più scadente le opere sue, e insegnando farà, dei [e] suoi figli o di altri allievi, artigiani inferiori. - Come no? - Tutte due dunque, povertà e ricchezza, rendono inferiori le opere artigiane e inferiori gli artigiani stessi. - È evidente. - Ebbene, a quanto sembra, abbiamo scoperto altre cose che i nostri guardiani devono sorvegliare in ogni modo perché a loro insaputa non si insinuino nello stato. - E quali sono? - La [a] ricchezza e la povertà, risposi; l'una produce lusso, pigrizia e moti rivoluzionari, l'altra grettezza e scadente lavorazione, oltre ai moti rivoluzionari. - Senza dubbio, rispose. Ora però, Socrate, esamina quest'altro problema, come il nostro stato potrà sostenere una guerra, se non ha denaro, specialmente se è costretto a farla contro uno stato vasto e ricco. - È chiaro, dissi, che farla contro uno stato solo è più difficile, mentre è più facile farla contro due stati come questo che dici. - Come hai [b] detto?, chiese. - Prima di tutto, risposi, se si deve combattere, i nostri cittadini, che sono atleti di guerra, non combatteranno contro gente ricca? - Questo si, rispose. - E allora, Adimanto?, feci io. Un solo pugilatore perfettamente allenato a questo fine non ti sembra che potrà combattere senza difficoltà contro due persone che non sono pugili, ma anzi ricche e grasse? - Forse no, rispose, almeno contemporaneamente. [c] - E nemmeno, continuai, se fuggendo potesse rigirarsi e colpire la prima che via via lo assale? e se così facesse più volte sotto il sole e nella calura estiva? Un simile pugilatore non sopraffarebbe anche più d'uno di tali avversari? - Sicuro, disse, non ci sarebbe da meravigliarsi. - E non credi che i ricchi s'intendano, pratichino e partecipino al pugilato più che alla guerra?- Io si, rispose. - Allora, è verosimile, i nostri atleti combatteranno facilmente con avversari due o tre volte più numerosi di loro. - Te lo concederò, rispose; mi sembra che tu abbia [d] ragione. - Ancora: supponiamo che mandino un'ambasceria in un altro stato e dicano la verità: «Noi non usiamo né oro né argento, e non ci è lecito usarli; voi invece sì. Se farete guerra alleati con noi, potrete avere i beni altrui». Credi che a queste parole ci sarà gente che preferirà fare guerra a cani duri e scarni anziché unirsi ai cani per farla a pecore grasse e tenere? Mi sembra di no. Ma se, obiettò, in un solo stato vengono [e] raccolti i beni degli altri, vedi che non sia questo un pericolo per lo stato non ricco. -

Sei ben ingenuo, feci; tu credi che meriti chiamare stato uno che sia diverso da quello che abbiamo cominciato a organizzare. - Ma perché?, chiese. - Agli altri bisogna dare un nome più largo, risposi. Ciascuno di essi è costituito di numerosissime città, non di una sola, come nel noto gioco. Qualunque sia la situazione, le città sono due, tra loro [a] nemiche: la città dei poveri e quella dei ricchi. Ed entro ciascuna ne esistono moltissime. Se tu le tratti come fossero una sola, ti sbagli di grosso; se come molte, assegnando agli uni i beni e i poteri degli altri, o anche le loro stesse persone, avrai sempre molti alleati e pochi nemici. E finché il tuo stato può essere amministrato con temperanza, secondo l'ordinamento che gli abbiamo dato poco fa, sarà grandissimo: non dico per la fama che godrà, ma grandissimo davvero, anche se a difenderlo sono soltanto mille guerrieri. Un unico stato tanto grande non troverai facilmente né [b] tra gli Elleni né tra i barbari. Ne troverai invece molti che sembrano anche assai più grandi di questo nostro. La pensi diversamente? - No, per Zeus!, rispose.

III. - A questo limite, dunque, il migliore, dissi, potrebbero attenersi i nostri governanti stabilendo la grandezza dello stato e determinando, sulla sua base, l'estensione del territorio, senza curarsi di altre annessioni. - Che limite?, chiese. - Questo credo, risposi; accrescere lo stato finché possa, crescendo, rimanere [c] uno; ma oltre questo limite, no. - Bene, disse. - Ai guardiani daremo perciò anche quest'altro precetto: vigilare in ogni modo che lo stato non sembri né piccolo né grande, ma conservi una sua giusta misura e sia uno. - Forse non presenta difficoltà, disse, questo nostro. precetto. - Ancora più facile, continuai, è quest'altro, cui abbiamo accennato anche prima, quando dicevamo che, se dei guardiani hanno figli di scarso valore, si [d] devono passare nelle altri classi; e se gli altri cittadini ne hanno di eccellenti, si devono passare tra i guardiani. Con ciò si voleva chiarire che anche gli altri cittadini devono essere indirizzati ciascuno a quell'attività per cui hanno naturale disposizione, uno solo a un'opera sola, perché ciascun individuo, attendendo all'unica opera che gli è propria, non diventi molteplice, ma resti uno, e così tutto lo stato sia unitario, non molteplice.

Platone, "La Repubblica", in: *Opere*, Laterza, Bari, 1966 (circa 389-369 a.C.), vol. I, pp. 242-245.

6.1.2. L'insegnamento della politica e la partecipazione alla pubblica amministrazione (da: Platone, *La Repubblica*)

IX. Dopo che tutti ci fummo messi a sedere, Protagora disse: - E ora, Socrate, poiché sono tutti presenti, dì quello che, [a] poco fa, ricordavi di questo giovinetto. Ed io risposi: - Comincerò, Protagora, come prima, col dirti lo scopo per cui sono venuto. Ippocrate, qui presente, ha un gran desiderio di entrare in rapporto con te e dice che sarebbe felice di sentire quale profitto gli verrà dal tuo insegnamento. Questo è ciò che avevo da dire. E Protagora allora: - Giovanotto, se tu mi frequenti ti accadrà fin dal primo giorno che entrerai in rapporto con me di tornartene a casa divenuto migliore e lo stesso il giorno dopo, e così, di giorno in giorno, di progredire verso il meglio. E io, ascoltandolo, dissi: - Protagora, quello che dici [b] non desta meraviglia alcuna, è, anzi, cosa naturale: anche tu, pur avendo l'età che hai, pur essendo così sapiente, se qualcuno t'insegnasse cosa che, per caso, tu non sapessi, diverresti migliore: non dovevi, dunque, rispondere come hai risposto, ma come se, per esempio, mutando d'un tratto Ippocrate il proprio obiettivo, egli desiderasse entrare in rapporto con quel giovane giunto qui da poco tempo, Zeusippo di Eraclea, e andato da lui, [e] come adesso da te, ascoltasse da Zeusippo esattamente quello che ha udito da te, e cioè che frequentandolo giorno per giorno, ogni giorno diverrà migliore e farà progressi; se gli chiedesse ancora: «Ma in cosa dici che diverrò migliore e rispetto a che farò progressi?», «Nella pittura» risponderebbe Zeusippo; e se, invece, andato da Ortagora di Tebe, avendo ascoltato da lui esattamente quello che ha udito da te, gli avesse domandato in che cosa diverrebbe migliore per ogni giorno che lo frequentasse, Ortagora risponderebbe: «Nel saper suonare il flauto»; così anche tu devi rispondere al giovane e a me che ti interrogo per conto [d] suo: «Ippocrate, frequentando Protagora, nel giorno in cui lo frequenterà ne verrà via divenuto migliore e lo stesso in ciascuno degli altri giorni farà progressi, ma in cosa e rispetto che, o Protagora?». E Protagora, ascoltate le mie parole, disse: - Tu interroghi in maniera corretta, Socrate, e io rispondo con piacere a chi correttamente interroga. Se Ippocrate verrà da me non gli capiterà quello che potrebbe avvenirgli frequentando un altro sofista: gli altri sofisti rovinano i giovani, poiché mentre lei già i giovani si sono allontanati dalle scienze tecniche, essi, sebbene quelli siano nolenti, ve li conducono di nuovo e li gettano in braccia a quelle stesse scienze, insegnando loro calcolo, astronomia, geometria, musica - e parlando volse gli occhi su Ippia -, mentre chi viene da me non imparerà se non quello per cui è venuto. L'oggetto del mio insegnamento consiste nel sapersi condurre con senno, così nelle faccende domestiche, tanto da amministrare nel modo migliore la propria casa, come nelle [a] faccende pubbliche, tanto da essere perfettamente capace di trattare e discutere le cose dello stato. - Se ho ben capito, dissi, quello che vuoi di-

re, mi sembra che tu parli dell'arte politica e che ti proponi di formare buoni cittadini. - Proprio questo, Socrate, concluse, è ciò ch'io mi propongo di professare.

X. - È una bella tecnica [τέχνημα], dissi, quella che possiedi, se la possiedi, ché sinceramente voglio dirti come la penso. Si, Protagora, io non credevo che la politica si potesse insegnare, [b] ma poiché tu lo sostieni non sarò certo io a dubitarne. È, d'altra parte, giusto ch'io dica su quale fondamento è nata questa convinzione che la politica non sia insegnabile e che a nessun uomo sia possibile trasmetterla ad altro uomo. Io, come in fondo tutti i Greci, dico che gli Ateniesi sono sapienti. Ebbene, vedo che, quando ci riuniamo in assemblea, se per la città si tratta di costruire edifici, vengono chiamati in qualità di consiglieri gli architetti, se si tratta di navi i costruttori navali e via di seguito [c] per tutte quelle arti che si ritiene possano essere apprese e insegnate. Se, invece, uno qualsiasi, che non sia considerato un competente in materia, si mette a dar consigli, anche se bello, ricco, nobile, non per questo gli danno retta, ma si mettono a ridere, e rumoreggiano fino a che costui, che voleva dare consigli, o se ne va spontaneamente, assordito dallo schiamazzo, o, su ordine dei pritani, gli arcieri lo strappano dalla tribuna e lo cacciano via. Così, dunque, si comportano quando si tratta di materia che ritengono oggetto d'arte; quando, invece, si debba deliberare sul modo di condurre gli affari dello stato, indifferentemente si leva a [d] dare il suo consiglio un architetto, un fabbro, un calzolaio, un commerciante, un marinaio, un ricco, un povero, chi è di nobile nascita e chi non lo è, e nessuno muove loro rimproveri come nel caso di prima, perché cercano di dare consigli senza preparazione alcuna e senza avere avuto alcun maestro. Evidentemente ritengono che la virtù politica non sia insegnabile. Né, d'altra [e] parte, così avviene solo nei comuni affari dello stato, ma anche in privato i più preparati, i migliori dei nostri cittadini non sono capaci di trasmettere ad altri questa virtù che pur essi posseggono. Pericle, il padre di questi due giovinetti, ad esempio, in lutto quello che dipendeva dai maestri ha fatto educare i suoi due figli nel modo migliore possibile, mentre in quella scienza che gli è propria, né li forma lui stesso né li affida ad altri, ma costoro a] pascolano come liberi animali vagando, se per caso da sé s'imbattano nella virtù. E ancora, se vuoi, Clinia, il fratello minore di Alcibiade, qui presente, lo stesso Pericle che ne era il tutore, preoccupandosi che non avesse ad esser guastato da Alcibiade, lo divise da lui e lo sistemò presso Arifrone perché fosse educato. Ma prima ancora che fossero trascorsi sei mesi, Arifrone quello riconsegnò non riuscendo a ricavarne nulla. E di moltissimi [b] altri potrei dirti che, pur bravissimi essi stessi, non seppero mai fare altri migliori, né tra i familiari né tra gli estranei. Ecco perché, o Protagora, tenendo sott'occhio questi esempi, non credo che la virtù sia insegnabile, ma poiché sento invece da te che è possibile, mi piego e penso che pur abbia da esserci qualcosa in quello che dici, ritenendo che tu debba avere accumulate molte esperienze, sia per avere appreso molte cose, sia per tue personali scoperte. Se hai, dunque, la possibilità di mo-

strarmi con maggior chiarezza che la virtù è insegnabile, non dire di no, ma dimo-
[e] stramelo.

Platone, "Protagora", in: *op.cit.*, vol. II, pp. 1075-1078.

6.2. Dalle terre comuni alla proprietà privata: il rapporto tra organizzazione territoriale e organizzazione sociale

6.2.1. La nuova proprietà borghese (da: Sereni, *Il capitalismo nelle campagne*)

Su di un punto, tuttavia, le nuove classi dominanti interverranno, sin dall'inizio del nuovo Regno, con ardore «rivoluzionario»: nella trasformazione del regime fondiario in senso borghese; e ciò avviene per tutto quanto riguarda la commercializzazione dei beni della mano morta. Gli è che in questo caso si tratta di una trasformazione che si compie essenzialmente a spese delle grandi masse contadine e che, mentre avvantaggia direttamente ed indirettamente le nuove classi dominanti, non lede direttamente gli interessi della vecchia grande proprietà fondiaria privata.

Sugli aspetti più strettamente politici del problema, specie per quel che riguarda i beni della Chiesa, avremo occasione di tornare più avanti. Certo che da decenni, particolarmente in alcune regioni, la borghesia terriera in formazione, guardava con cupidigia alle immense distese dei beni della mano morta, e non si stancava di levare alti lai sul loro abbandono, sulla loro scarsa produttività, sul danno sociale derivante dal loro indefinito accumularsi. In verità, queste varie proprietà del demanio statale e comunale, della Chiesa, delle opere pie, erano sempre più venute mancando all'importante funzione sociale che in altri tempi avevano assolto. Ma non erano queste filantropiche preoccupazioni che muovevano lo sdegno della borghesia, così timida quando si trattava di stigmatizzare la primitività dei rapporti agrari ed i patti scannatori vigenti nei latifondi privati. La borghesia concentrava le sue denunzie (e le sue cupidigie) sui beni della mano morta, perché questa era la via del minimo sforzo - e del minimo rischio - per arrivare ad un'estensione del suo patrimonio terriero. Attentare al privilegio della grande proprietà fondiaria di origine feudale avrebbe significato, inevitabilmente, risvegliare le bramosie delle grandi masse contadine, e per ciò stesso, porre in pericolo non soltanto il privilegio feudale, ma anche il privilegio borghese. Troppi erano, ormai, i nuovi proprietari borghesi che avevano, per via di acquisto o di usurpazione, preso il posto degli antichi conti e baroni. Nel nuovo regime, d'altronde, aboliti fedecommessi e maggioraschi, questo processo di erosione della vecchia proprietà feudale da parte della borghesia poteva ormai svilupparsi con ritmo accelerato.

Altrimenti stavano le cose per i beni della mano morta, beni di tutti, beni di nessuno. Un intervento legislativo rivoluzionario era qui necessario, per restituire alla libera circolazione, e per aprire alla brama di espansione della borghesia questo

immenso patrimonio terriero; ma - a parte i beni della Chiesa - l'intervento rivoluzionario risultava qui assai meno rischioso, e le resistenze da vincere erano assai minori che nel caso della proprietà ex feudale privata. E il patrimonio della mano morta era tale da soddisfare, intanto, a miglior mercato, i più urgenti appetiti della borghesia.

Si trattava invero di un ingente patrimonio. Fra il 1860 ed il 1870, mentre la rendita annua complessiva di tutte le terre italiane veniva calcolata ad un miliardo di lire circa, quella dei beni della mano morta veniva stimata a ben 100 milioni: circa un decimo, dunque, della rendita delle terre italiane, era vincolato alla mano morta. Se si tien conto del fatto che, per l'incuria delle amministrazioni, la rendita effettiva dei beni della mano morta era quasi sempre inferiore a quella normale, si può dire che almeno un sesto del totale delle terre italiane doveva essere, all'inizio del nuovo Regno, in mano al demanio statale e comunale, alle opere pie, alle chiese, ecc. Fra queste varie categorie, la rendita dei beni di mano morta restava così distribuita:

Rendita dei beni della mano morta:		
Demanio nazionale	L.	12.440.000
Comuni	L.	15.000.000
Cassa ecclesiastica	L.	12.000.000
Clero secolare	L.	32.000.000
Corporazioni religiose	L.	8.560.000
Opere pie	L.	25.000.000
Totale	L.	105.000.000

E su questo ingente patrimonio terriero che si concentrano, fin dagli inizi del nuovo Regno, gli appetiti della borghesia: e, in primo luogo, sui beni della Chiesa. «La rapina dei beni della Chiesa - ha scritto Marx[412] - l'alienazione fraudolenta dei demani dello Stato, il furto dei beni comunali, la trasformazione usurpatrice e terrorista della proprietà feudale e patriarcale in proprietà moderna e privata: ecco i processi idilliaci dell'accumulazione primitiva». Come nelle epoche precedenti, questo è, anche in Italia, agli inizi del nuovo Regno, il processo di origine della «sacra» proprietà borghese. Cattolici od anticlericali, fautori della monarchia per diritto divino o di quella dei «plebisciti», i borghesi italiani parteciperanno con commovente unanimità alla bazza della liquidazione dei beni ecclesiastici: ed a vincere i loro scrupoli religiosi - che saranno invece un arma potente per tenere lontani dalle aste dei beni ecclesiastici i contadini - i borghesi «credenti» troveranno compiacenti confessori.

Fin dai primordi del nuovo Regno, 13.964 corpi ed altri enti religiosi, con una rendita annua di circa 15 milioni di lire, venivano soppressi, ed i loro beni restituiti

[412] Karl Marx, *Capitale*, vol. I, libro I, sez. VII, cap. XXIV, II.

alla libera circolazione. Con leggi del 1866 e 1867, venivano soppressi altri 26.889 enti, con una rendita annua di 13 milioni - La rendita complessiva di tutto il patrimonio che, fino al novembre 1869, fu incamerato dal demanio, ammontava a 40 milioni: e questa enorme massa di beni fu posta in vendita assieme ad altri beni demaniali e comunali o (come in Sicilia) censita (cioè concessa in enfiteusi perpetua redimibile) a mezzo di aste pubbliche.

Non ci tratterremo qui sulle modalità tecniche della vendita. Basti dire che, premuto da urgenti necessità, lo Stato fu costretto a gettare sul mercato questa ingente massa di terre in un breve giro di anni, a condizioni per lui disastrose. La maggior parte delle vendite si ha nel periodo che va dal 1868 al 1880: in questi anni, per un complesso di 575.000 ettari di terra dell'asse ecclesiastico, alienato in 136.000 lotti, il ricavo fu di soli 557 milioni di lire: dei quali, dati gli abbuoni concessi, sotto varie forme, agli acquirenti, soli 460 milioni entrarono nelle casse del Tesoro.

A tutto giugno 1906 - data in cui la liquidazione dei beni dell'asse ecclesiastico poteva considerarsi terminata - le alienazioni avevano dato luogo in tutto il Regno a 176.953 lotti, per prezzo complessivo di 628 milioni di lire; di cui 295 milioni (47,9% del totale) pagati dal Mezzogiorno. La superficie complessiva dei terreni alienati veniva calcolata a 750.000 ettari; circa 190.000 ettari di beni ecclesiastici, distribuiti in 20.300 lotti, erano stati inoltre censiti in Sicilia.

Quanto a risultati di questa grandiosa operazione - che, restituendo alla libera circolazione una ingente massa di beni, doveva potentemente contribuire ad allargare il dominio della borghesia nelle campagne - è fuor di dubbio che, salvo rarissime eccezioni, i beni ecclesiastici caddero in mano alla borghesia e ai grandi proprietari fondiari - Le testimonianze - e prime fra tutte quelle certo non sospette del Sonnino, del Franchetti, del Jacini - sono unanimi in proposito.

Per la Sicilia, ad esempio, una inchiesta ufficiale poté accertare che, su 92.462 ettari di terra alienati fino al 1883, 48.088 andarono a grandi proprietari, 37.551 a medi e solo 6823 a piccoli proprietari: ed anche quei pochi piccoli proprietari che erano riusciti in un primo momento a impadronirsi delle quote minori, furono ben presto costretti a sbarazzarsene. «I soli ricchi - scriveva il Sonnino[413] - potevano amicarsi, e alcune volte organizzare le camorre che dominavano assolute nelle aste. Il modo stesso in cui erano fatti gli incanti rendeva impossibile ogni lotta contro quelle coalizioni, che avevano per mira di accaparrarsi i beni a modico prezzo… Se qualcuno non si sottoponeva alle esigenze della camorra, questa spingeva in su senza limiti il prezzo dell'asta, e sapeva di non correre con ciò nessun pericolo. E difatti mandava ad offrire agli incanti qualche nullatenente…. Non parliamo poi di tutte le connivenze tra i proprietari ed i periti che dovevano preparare gli elementi

[413] L. Franchetti e S. Sonnino, *La Sicilia*, Vallecchi (in «Collezione di studi meridionali»), Firenze 1925, vol. II, p. 213.

per le aste. Come poteva il contadino o anche il piccolo proprietario lottare contro forze come queste?, appena se loro toccava ad alto prezzo qualche scarto di terra!».

Come abbiamo ricordato sopra, d'altronde, il Vaticano non si stancava di fulminar scomuniche contro i sacrileghi acquirenti dei beni ecclesiastici: e la borghesia, cattolica o spregiudicata che fosse, seppe assai bene servirsi dei pregiudizi religiosi delle masse, per allontanare i contadini dalle aste e per porre la mano su questa ingente massa di beni, che andava così ad integrare il suo patrimonio terriero.

Chi dové sopportare, intanto, le spese di questo processo di imborghesimento della proprietà terriera, furono, - oltre alla Chiesa, le cui gerarchie non cessarono, per lungo tempo, le loro proteste - le masse stesse dei contadini: i quali videro, sulle terre che essi coltivavano generalmente a condizioni non troppo gravose, per conto degli enti religiosi proprietari, subentrare nuovi padroni, ben più esigenti ed avidi degli antichi; ed ai quali vennero a mancare, d'altra parte, le risorse economiche ed assistenziali che, sia pure in misura limitata, in altri tempi questi beni ecclesiastici avevano loro assicurato.

Ma non è soltanto a spese dei beni dell'asse ecclesiastico che il patrimonio terriero della borghesia si vien estendendo nei primi decenni del nuovo Regno. Accanto ai beni della Chiesa, anche quelli appartenenti al cosiddetto «demanio antico», situati in grande prevalenza nell'Italia meridionale, contribuirono potentemente all'arrotondamento di questo patrimonio. Sino al 31 dicembre 1898, questi beni diedero luogo ad un complesso di vendite per 300.000 ettari, divisi in 97.990 lotti, per un prezzo di 370 milioni di lire. In Sardegna, lo Stato alienava 470.000 ettari di beni *ademprivili* (di proprietà promiscua dello Stato e dei comuni) che venivano assegnati per una metà alla Compagnia delle ferrovie sarde, e per l'altra ai comuni: che, intorno al 1880, ne avevano già rivenduti per 210.000 ettari a privati. Anche per i beni demaniali, come per quelli ecclesiastici, tutte le testimonianze concordano nell'affermare che essi finirono nelle mani di un piccolo numero di speculatori, che li acquistarono per prezzi irrisori.

Nel 1865, intanto, dopo una breve discussione al Parlamento, veniva data soddisfazione ad una vecchia rivendicazione della borghesia agraria pugliese, e si promulgava una legge con la quale le immense distese del Tavoliere venivano liberate dai vincoli che ne inceppavano la disponibilità. Altri passi nello stesso senso si compivano con l'abolizione del cosiddetto diritto di *vagantivo* sulle terre delle province di Venezia e di Rovigo.

Con tutti questi provvedimenti, una ingente massa di beni veniva rimessa in circolazione, o restituita alla libera disponibilità dei proprietari a tutto vantaggio della borghesia, ed a detrimento delle masse contadine, che si videro spesso private di diritti secolari che esse avevano esercitati su queste terre. Non può meravigliare, pertanto, se i contadini opposero una resistenza prolungata (e talora violenta, come in Sardegna) alla esecuzione di questi provvedimenti. Ma questa resistenza si svi-

luppò in forme particolarmente acute in conseguenza di altre misure che il nuovo Stato prese per la liquidazione dei demani comunali.

Come abbiamo già visto, al principio del secolo XIX, le leggi eversive della feudalità, nel Regno di Napoli, avevano disposto che dei demani feudali - sui quali nel passato feudatari e popolazioni avevano promiscuamente esercitato i rispettivi diritti - una parte fosse assegnata in libera proprietà agli ex baroni, mentre l'altra doveva essere assegnata ai comuni, nell'interesse dei cittadini. In ogni feudo, i «commissari ripartitori» dovevano stabilire la parte da distaccarsi per il comune (variabile da un quarto ai tre quarti, a seconda dell'importanza dei diritti di semina, di legnatico, ecc., esercitati nel passato dalle popolazioni sul demanio feudale), e quella da rimanere a libera disposizione dell'ex barone. Questa prima fase dell'operazione prendeva il nome di *divisione in massa*. In una seconda fase i comuni, fatta materialmente delimitare la loro parte, dovevano suddividerla fra i cittadini (quotizzazione), che avrebbero così trovato un compenso alla cessazione degli usi civici, che essi avevano nel passato esercitato sulle terre feudali.

Attorno al 1860 - nonostante gl'interminabili litigi fra i comuni e gli ex baroni, a cui queste operazioni avevano dato luogo - la *divisione in massa* dei demani ex feudali era abbastanza avanzata, ed aveva portato all'attribuzione ai comuni di ben 600.000 ettari di terre, sui 750.000 risultanti alla fine delle operazioni. I comuni possedevano inoltre, nel Mezzogiorno, altri 520.000 ettari di beni patrimoniali (demani universali). Ma questa ingente massa di beni era restata, per la maggior parte, indivisa nelle mani dei comuni, o meglio, in quelle dei «galantuomini» che li amministravano e che, invece di ripartirla a termine di legge fra i cittadini, l'avevano usurpata o comunque amministrata a proprio profitto. Dei 600.000 ettari già attribuiti ai comuni, in effetti, solo 205.000, erano stati, nel periodo tra il 1806 ed il 1860, ripartiti tra 116.264 quotisti: e la maggior parte di queste quote si era, del resto, rapidamente riconcentrata nelle mani della borghesia e dei grandi proprietari meridionali.

Abbiamo già visto come, durante tutto il periodo borbonico, si vada acuendo attorno alla questione demaniale il contrasto tra «galantuomini» e masse contadine del Mezzogiorno, che reclamano la ripartizione delle terre demaniali e la restituzione, al comune ed ai cittadini, delle terre usurpate; ed abbiamo anche visto come i Borboni giocassero su questo contrasto per mantenere il proprio dominio. Ma con l'avvento del nuovo Regno, i rapporti di forza si spostano decisamente a favore dei «galantuomini», che possono ormai mettere al servizio dei loro appetiti, non soltanto le amministrazioni comunali, ma lo stesso apparato centrale dello Stato.

Si trattava in primo luogo, per i «galantuomini», di ottenere il riconoscimento ufficiale della «legittimità» della loro usurpazione: ed essi lo ottennero attraverso il cosiddetto «procedimento di conciliazione», coi quale essi si impegnavano a versare al comune un canone irrisorio per le terre usurpate. In tutto il periodo borbonico, questo procedimento era stato applicato per sali 75.000 ettari di terra; nel nuovo

Regno (e particolarmente tra il ‘61 e il ‘90), è su più di 300.000 ettari che attraverso di esso i «galantuomini» mettono «legalmente» le mani.

Lo stesso si dica per quella parte dei beni demaniali (circa 400.000 ettari) che restarono indivisi, e che avrebbero dovuto servire gli usi civici delle popolazioni: ma che furono in realtà, per una parte considerevole, monopolizzati dagli amministratori dei comuni. Ed anche per quella parte delle terre demaniali di cui i «galantuomini» non si appropriarono direttamente, le cose non dovevano andare in maniera molto diversa. Tra il 1861 ed il 1899, 193.000 ettari di queste terre furono, sì, quotizzati tra 202.000 persone: ma date le condizioni amministrative, fiscali ed economiche in cui la ripartizione era realizzata, le quote si riconcentravano, fatalmente e rapidamente, nelle mani della borghesia e dei grandi proprietari locali[414]. Anche su questo punto, le testimonianze sono unanimi: le quotizzazioni non hanno agevolato, nell’Italia meridionale, se non il monopolio dei terreni nelle mani dei proprietari, secondo il Fortunato, «concorrendo ad accrescere le grandi proprietà a danno delle piccole»; e secondo un altro testimonio non sospetto, il Sonnino, l’unico risultato ottenuto era stato quello «di aver impoverito il comune, e di avere arricchito i ricchi con l’impoverire i poveri».

In conclusione, al termine delle operazioni demaniali, ai comuni meridionali erano stati attribuiti:

ettari	741.362	ottenuti dallo scioglimento dei diritti promiscui
	521.832	
Totale	1.263.194	beni di demanio universale

Di questa enorme massa di beni erano stati:

ettari	393.957	concessi agli usurpatori
	461.296	quotizzati tra i cittadini
	407.941	riservati agli usi civici
Totale	1.263.194	

Per le due prime categorie almeno, è fuori di dubbio che le 600.000 quote di proprietà risultanti dalle «conciliazioni» o dalle quotizzazioni si concentrarono, direttamente o indirettamente, in un breve volger di tempo, nelle mani dei «galantuomini».

[414] Valga, per non citare che un caso tra moltissimi altri, l’esempio dell’estesissimo demanio di Eboli, le cui quote si riconcentrarono in breve giro d’anni nelle mani di tre famiglie, che sono ancora oggi tra le maggiori proprietarie del Salernitano. Così pure avviene in provincia di Teramo, dove delle 7.260 quote ottenute dalla ripartizione dei demani, pochi decenni dopo non più di 2.777 erano intestate ai primi coloni; a Barletta, dove il demanio, diviso tra 800 famiglie di nullatenenti, trent’anni dopo era già passato, per tre quarti almeno, in mano di pochi grossi possidenti. E gli esempi si potrebbero moltiplicare a volontà.

Se consideriamo ora tutto il complesso delle operazioni di liquidazione dei beni della mano morta, è facile constatare quanto sia imponente la massa dei beni che, attraverso queste operazioni, vengono resi alla libera circolazione per andare a cadere, nella loro quasi totalità, nelle mani della borghesia terriera.

A dare un'idea più precisa dell'ampiezza di questo processo di formazione di una nuova proprietà terriera borghese, riuniamo nella seguente tabella i dati relativi alla liquidazione dei beni della mano morta:

	ettari	**in quote**
Beni dell'asse ecclesiastico	750.000	176.953
Beni dell'asse eccles. (Sicilia)	190.000	20.300
Beni del demanio antico	300.000	97 .900
Beni *ademprivili*	470.000	?
Terre demaniali «conciliate»	393.957	600.000
Terre demaniali quotizzate	461.296	
Totale	2.565.253	895.243

Si tratta dunque di oltre due milioni e mezzo di ettari di terra, situati per la maggior parte nell'Italia meridionale, nel Lazio e nelle Isole, che nel corso dei primi decenni del nuovo Regno vanno ad ingrossare il patrimonio terriero della borghesia: ed è appunto questo processo che dà la sua caratteristica saliente all'imborghesimento della proprietà terriera nel Mezzogiorno. Certo anche nell'Italia meridionale (se pure in misura minore che nel resto del paese) continua e si allarga il processo di erosione della proprietà nobiliare da parte della nuova borghesia terriera; ma il grosso del patrimonio terriero della borghesia meridionale si viene costituendo, in questo periodo, non tanto a spese della proprietà nobiliare, quanto a spese dei beni della mano morta: cioè, in ultima analisi, a spese delle grandi masse contadine.

Si consideri, ad esempio, quel che avviene nella campagna romana. All'epoca della costituzione del nuovo Regno, i 188.000 ettari di terre dell'Agro romano erano per la maggior parte in proprietà di poche famiglie nobili romane, dei comuni, delle chiese e delle opere pie. Quasi 25.000 ettari vi possedevano i principi Borghese, più di 20.000 i Torlonia, 20.000 il Capitolo di San Pietro, 15.000 l'Ospedale di Santo Spirito. Otto grandi proprietari (famiglie patrizie ed enti) possedevano più della metà dell'Agro. Nel complesso, la proprietà nobiliare ammontava a 104.000 ettari (55%), quella della mano morta a 56.000 (30%), quella borghese a soli 28.000 ettari (15%).

Qualche decennio dopo, l'Agro continua invero a presentare I lo stesso aspetto squallido e desolato: ma i rapporti di proprietà sono profondamente mutati sulle sue terre. Accanto alle famiglie patrizie dei Torlonia, dei Borghese, dei Chigi, dei Rospigliosi, degli Sforza-Cesarini, troviamo ora tra i grandi proprietari dell'Agro degli uomini nuovi, come il Cori-Mazzoleni, un ex grande affittuario, che si è costi-

tuita un'immensa proprietà di 15.000 ettari con le due grandi tenute di Conca e di Capomorto, che avevano appartenuto al Capitolo di San Pietro; come i Ferri, i Piacentini, i Troili, i Serafini, che han fatto man bassa sulle terre della mano morta. La proprietà borghese ammonta ormai nell'Agro a 75.000 ettari, cioè al 40% del totale; ma non è, essenzialmente, a spese della grande proprietà nobiliare che essa si è venuta estendendo. Le grandi famiglie patrizie romane conservano, nel complesso, quasi intatto il loro patrimonio terriero, sia pur aggravato di debiti; la proprietà nobiliare diminuisce solo da 104.000 a 100.000 ettari, cioè dal 55% al 53% del totale. Sono le terre della. mano morta, le terre delle chiese, delle opere pie, dei comuni, che hanno alimentato il processo espansivo della proprietà borghese: e la loro estensione è in effetti ormai ridotta a soli 13.000 ettari, appena il 7% del totale.

Certo, non in tutte le parti dell'Italia meridionale il processo di formazione della nuova proprietà borghese si presenta con una semplicità così lineare. In altre zone, l'erosione della proprietà nobiliare contribuisce in una misura notevolmente maggiore alla creazione del patrimonio terriero della borghesia. Ma nel complesso, i dati che si riferiscono all'Agro si possono considerare come abbastanza rappresentativi per tutta l'Italia meridionale.

Alla fine del periodo in esame, negli ultimi anni del secolo XIX, ci si troverà cosi, in molte parti del Mezzogiorno, di fronte ad una situazione apparentemente paradossale; benché la borghesia terriera abbia ormai allargato il suo dominio su vaste estensioni di terra, l'estensione della proprietà nobiliare non è sensibilmente diminuita: e questo fatto contribuisce potentemente a conservare a tutti i rapporti agrari e sociali nel Mezzogiorno un carattere ritardatario, semifeudale. In un tale ambiente sociale, anzi, avverrà sovente che la stessa proprietà terriera borghese si assimili, in un certo senso, alla proprietà di origine feudale, assuma aspetti ed adotti forme di sfruttamento semifeudale; tanto più che nel Mezzogiorno, più povero di capitali, i nuovi proprietari borghesi, che hanno impiegato tutti i mezzi disponibili nell'acquisto di terre dell'asse ecclesiastico o del demanio, difetteranno generalmente di capitali, e non potranno perciò introdurre sostanziali modifiche nelle tradizionali forme di conduzione dei fondi.

Emilio Sereni, *Il capitalismo nelle campagne*, Einaudi, Torino, 1975 (1947, 1968), pp. 135-145.

6.2.2. L’esperienza coloniale piemontese in Sardegna (da: Italo Insolera, “L’urbanistica”, in: *Storia d’Italia*)

Quando nel 1720 il Piemonte subentrò alla Spagna nel possesso della Sardegna questa era scarsamente popolata da pastori e contadini, con poche città in cui risiedeva una ridotta borghesia di commercianti e professionisti; nessuna industria, quasi nessuna strada. Il feudalesimo era sovrano - economicamente, amministrativamente e giurisdizionalmente - ma si presentava come una struttura sovrapposta dalla Spagna a una precedente e originale organizzazione delle terre e del lavoro: limitatissima era la proprietà privata e quella pubblica era praticamente divisa in tre parti, di cui due destinate a rotazione all’agricoltura e alla pastorizia e la terza costituente gli usi civici di pascolo e legnatico[415].

Il Piemonte conservò l’organizzazione spagnola: piemontese a il viceré residente a Cagliari (e dipendente da un ministro per la Sardegna residente a Torino), piemontesi quasi tutti i funzionari. Sardi erano solo i tre *stamenti* (ossia le assemblee del clero, dei feudatari, delle città non feudali), che si riunivano nella migliore delle ipotesi ogni tre anni. A parte alcuni tentativi di deboli riforme (soprattutto per iniziativa del Bogino tra il 1749 e il 1773), la politica piemontese si basava su tre linee: 1) reprimere senza scrupoli qualsiasi moto contadino antifeudale (quello di Gian Maria Angioi del 1794-96 fu solo il più famoso per la coincidenza con la rivoluzione francese); 2) sostituire la nobiltà piemontese a quella spagnola nel possesso dei feudi (all’abolizione nel 1839, 188 feudi appartenevano a sei feudatari spagnoli, 186 a trentasei feudatari sardo-piemontesi e 32 direttamente ai Savoia); 3) creare una borghesia basata sulla proprietà privata delle terre (regio editto sulle «Chiudende» del 6 ottobre 1820) e sulla conseguente 4 contemporanea soppressione delle estese proprietà pubbliche tradizionali. Questa politica durò quasi centoventi anni, terminando, al meno ufficialmente, col «regio biglietto» del 20 novembre 1847, che unificava sotto tutti gli aspetti la Sardegna al Piemonte e alla Liguria. Tuttavia, anche senza il feudalesimo e il viceré le condizioni della Sardegna restarono immutate[416].

Il feudalesimo sussisteva di fatto perché gli indennizzi ai baroni gravavano spesso su contadini e pastori più delle precedenti corvées, e gli ex feudatari si trovarono così in possesso di denaro ottimamente piazzabile nelle banche europee, invece di misere terre; la proprietà privata era stata instaurata per creare un ceto medio agricolo, fondato sulla rendita, anziché su attività legate a investimenti; le diffe-

---

[415] Cfr, i numerosi volumi editi dalla Editrice Sarda Fossataro, Cagliari, nella collana «Testi e documenti per la storia della questione sarda».

[416] Le condizioni «coloniali» della Sardegna rispetto al Piemonte erano esplicite anche nel comportamento della corte sabauda: cacciato dal Piemonte nel 1799 Carlo Emanuele IV resta pochissimi mesi in Sardegna e poi preferisce l’esilio tra Roma e Napoli. Anche il suo successore Vittorio Emanuele I arriverà a Cagliari solo quando tutta la penisola sarà occupata dai francesi.

renze tra ricchi e poveri si erano dunque doppiamente accentuate e la Sardegna presentava alla vigilia dell'Unità la struttura forse più classista di tutta l'Italia.

Il trapianto dell'organizzazione economica piemontese su un territorio tanto diverso per storia, usi, leggi e clima generò un solo risultato: produrre rendita. Ancora nel 1970 l'affitto annuo dei terreni a pascolo naturale oscillava tra un terzo e la metà della produzione negli anni migliori:

> l'unica cosa che è sicura, che scorre regolarmente con il tempo, che è indifferente al volgere delle stagioni, è la rendita fondiaria che, con percentuali del 5-10 per cento rispetto a valori di terreno tenuti su dalla domanda, viene ad essere alcune volte una delle più alte rendite fondiarie dell'intero paese.[417]

Le operazioni per trasformare l'organizzazione feudale del territorio in fonte di. rendita riguardavano esclusivamente il settore rurale. Nel settore urbano nulla assolutamente succede tra il 1720 e la fine del secolo XIX: Cagliari e Sassari restano immutate, e altrove a fatica si riescono a trovare tre ben limitati episodi. Nel 1737 viene fondata Carloforte, sull'isola di San Pietro, da genovesi provenienti dalla Tunisia, che probabilmente si trovavano in una situazione difficile tra la repubblica di Genova e i barbareschi. Nel 1770 si iniziano le costruzioni a Cala Gavetta (primo nucleo della base navale di La Maddalena, dove nel 1804 fu alla fonda la flotta di Nelson), ancora in opposizione a Genova, padrona della Corsica. Sempre nell'ambito degli interessi militari - contro la Francia, questa volta, anziché contro Genova - deve collocarsi infine il piano di ampliamento di Santa Teresa di Gallura, realizzato nel 1808 su progetto dell'ufficiale piemontese Magnon. Questi potrebbe essere considerato il «protomartire» dell'urbanistica italiana: fu assassinato da un pastore, ma non sappiamo se il movente fosse davvero il piano regolatore, o qualche altro fatto su cui le storie tacciono.

Nonostante la «fusione» del 1847 il Piemonte si affacciava dunque al biennio dell'Unità come l'unico Stato italiano con una esperienza in qualche modo coloniale[418]. Diversa era l'esperienza imperiale asburgica la cui conoscenza faceva paradossalmente parte della formazione di Carlo Cattaneo, anche se certamente questi, pensando alle città come «principio ideale delle istorie», si situava in una corrente di pensiero più vicina all'Europa napoleonica: in questa le città erano ricono-

---

[417] A. e L. Parisi, in: *Coste d'Italia: la Sardegna*, Milano 1969.

[418] Sarebbe interessante ricostruire l'«immagine» dell'Italia che si aveva in Piemonte attraverso i viaggiatori e gli ispettori piemontesi nel Sud, prima o subito dopo l'Unità: si ricordino in particolare Carlo Felice Leprotti, Antonio Bongino, Francesco Gemelli, Antonio Genovesi, Carlo Baudi di Vesme, ecc., ma molte altre relazioni inedite o pochissimo note meriterebbero un approfondito studio. Quanto a questi autori devono il Franchetti, il Sonnino, il Fortunato, il De Viti De Marco e gli altri economisti della prima generazione di «meridionalisti»? E successivamente il «meridionalismo» non fu troppo spesso un'operazione culturale di trapianto in una «cultura» meridionale della tradizione piemontese sul Sud? Non sembri un'affermazione polemica, ma la ricerca di una nuova «immagine» popolare e classista del Sud dovrebbe forse prendere le mosse da Ricordi di un viaggio in Sicilia (1908) di Edmondo De Amicis, di cui riportiamo più avanti un brano su Palermo.

sciute come il luogo privilegiato della società borghese e l'appartenenza a una città corrispondeva anche alla pienezza dei diritti e dei poteri.

L'Italia sarebbe stata certamente diversa se, al posto di Cavour, ci fosse stato Carlo Cattaneo: il federalismo repubblicano laico e gradualista non era solo per il cittadino Cattaneo una formula politica, ma il modo di strutturarsi di uno Stato pur sempre borghese, anche se opposto allo Stato borghese unitario monarchico tradizionalista e conservatore dell'agricoltore Cavour. All'indomani delle Cinque Giornate, con l'arrivo a Milano di Carlo Alberto e con l'allontanamento progressivo di Cattaneo dalla direzione politica, si chiude definitivamente quel capitolo della storia urbana italiana che si era aperto con Napoleone, si era subito richiuso una prima volta con la Restaurazione ed era rimasto allo stato di possibilità fino al 1848[419]. Dalle poche iniziative napoleoniche, dai lenti proseguimenti successivi non si può trarre un disegno unitario e molte contraddizioni impediscono di immaginare come avrebbe potuto svilupparsi la storia urbana d'Italia da quelle premesse. Ma costituendo queste gli unici tentativi preunitari di trasformazione delle città italiane è giusto almeno elencare le più significative.

Italo Insolera, "L'urbanistica", in: *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, vol. V, tomo I, pp. 429-432.

[419] La posizione di Cattaneo è evidentemente emblematica: tutta la classe dirigente lombardo-veneta e l'intera burocrazia formatasi sotto gli Asburgo avrà un ruolo secondario nella direzione dell'Italia unita. Il predominio del Piemonte e della Toscana, con l'aggiunta poi della Sicilia, a livello ministeriale è noto: solo quattro presidenti del Consiglio sono nati nel Lombardo-Veneto o sotto l'Austria (Depretis, Pavia 1813; Zanardelli, Brescia 1826; Bonomi, Mantova 1873; De Gasperi, Pieve Tesino 1881) e nessun presidente del consiglio è mai stato milanese. È vero però che fino al 1972 con Giulio Andreotti non c'erano mai stati neanche presidenti romani. Più che a livello di ministri sarebbe interessante conoscere la partecipazione della burocrazia lombardo-veneta a livello di dirigenza statale dopo l'unità. Lo Stato unitario covava in realtà un invidioso complesso d'inferiorità verso l'efficiente apparato austriaco, e questo fatto non doveva essere estraneo alla costante alimentazione dell'odio antiaustriaco Quando però si trattò di costruire la nuova Camera dei deputati a Roma, l'unica capitale straniera, in cui si mandò una commissione per studiare come fosse organizzato il Parlamento, fu proprio Vienna (da documenti inediti presso l'Archivio centrale dello Stato).

6.3. Rendita fondiaria agricola e urbana

6.3.1. Residui feudali e rendita fondiaria agricola (da: Sereni, *Il capitalismo nelle campagne*)

Se, nell'Italia meridionale e nelle Isole, è prevalentemente attraverso la liquidazione dei beni della mano morta che si realizza, in questo periodo, l'allargamento della proprietà terriera borghese, nell'Italia settentrionale è l'erosione della proprietà nobiliare da parte dei nuovi acquirenti borghesi che seguita, come già prima dell'unità, ad avere un'importanza decisiva in questo processo.

Nei primi decenni del nuovo Regno, comunque, in tutt'Italia la proprietà nobiliare conserva gran parte delle sue posizioni, che nessun provvedimento rivoluzionario, o anche riformistico, viene ad intaccare. Semifeudali rimangono i rapporti di proprietà nelle campagne e i rapporti di produzione più o meno tipicamente capitalistici restano praticamente limitati, nelle campagne, a quelle zone della pianura piemontese e lombarda in cui già prima e durante il Risorgimento l'azienda agraria capitalistica è venuta soppiantando l'antica azienda mezzadrile. Favorito dallo sviluppo delle grandi opere d'irrigazione, questo processo di diffusione «a macchia d'olio» dell'azienda capitalistica continua a svilupparsi, senza tuttavia acquistare, nei primi decenni dell'unità, un carattere tumultuario. Assai più largo ed importante, invece, è il processo di inserimento dei nuovi rapporti di produzione capitalistici sui vecchi rapporti semifeudali. L'ibrido sistema che da questo innesto risulta, darà, per molti anni ancora, la sua impronta caratteristica all'Italia agricola: ed esso verrà spezzato non da una rivoluzione agraria, ma solo lentamente, dall'ulteriore sviluppo di una economia mercantile. Nei primi decenni dell'unità, i gravi residui di una decrepita feudalità costituiranno ancora, nelle campagne, come una palla di piombo al piede del capitalismo italiano.

Ci è impossibile, per evidenti ragioni di spazio, soffermarci ad una descrizione particolareggiata delle forme che i residui feudali assumono, in questo periodo, nelle varie regioni d'Italia. Nella varietà estrema di queste forme, dobbiamo limitarci all'illustrazione di alcuni esempi più caratteristici e più diffusi. Ma quali sono, sotto queste forme diverse, le fondamentali caratteristiche comuni che imprimono in questo periodo ai rapporti agrari - nella maggior parte d'Italia - la loro caratteristica semifeudale?

I rapporti agrari semifeudali sono sempre legati, come è noto, ad un grado relativamente basso di sviluppo delle forze produttive e, in particolare, della tecnica

agricola[420]. Nei primi decenni dell'unità, lo sviluppo capitalistico non ha ancora, in generale, concentrato dei potenti mezzi di produzione nelle mani dei capitalisti agrari. La grande azienda agricola capitalistica resta, nella maggior parte d'Italia, un'eccezione. La terra di un grande proprietario ci appare invece generalmente suddivisa in tanti piccoli lotti, assegnati ai coltivatori in forme più o meno stabili (affitto al coltivatore, colonia, censo, enfiteusi), sui quali ogni famiglia contadina esercita l'agricoltura per proprio conto, con mezzi di produzione assai primitivi. Come abbiamo già visto, i contadini associano, assai spesso, l'esercizio dell'industria domestica con quello dell'agricoltura, ed i loro rapporti col mercato sono assai scarsi. Le scorte vive e morte (bestiame, sementi, concimi, foraggi) e l'inventano (macchine e attrezzi) che i lavoratori della terra impiegano nella coltura vengono in genere prodotti e riprodotti nel fondo stesso: miseri e rudimentali, essi sono in genere proprietà del coltivatore, che non appare ancora completamente spogliato dei suoi mezzi di produzione.

È dunque con i *propri* mezzi di produzione che i coltivatori diretti lavorano generalmente la terra del grande proprietario; e solo *il monopolio della proprietà terriera* costringe questi produttori a corrispondere al proprietario terriero una parte del prodotto del loro lavoro, in natura (*rendita in natura*), in denaro (*rendita in denaro*), o in forme miste. Non di rado, per ottenere l'assegnazione di un lotto di terreno, essi devono al proprietario terriero anche dei servizi (*rendita in lavoro*); gli restano legati, comunque, da vincoli che non sono soltanto contrattuali, ma anche di ossequio e di dipendenza personale. La rendita fondiaria (in lavoro, in natura, in denaro) è qui la forma fondamentale in cui si concreta e si esprime lo sfruttamento del lavoratore, del produttore diretto: ed al produttore si contrappone qui, direttamente, come sfruttatore, il proprietario fondiario.

Nell'agricoltura tipicamente capitalistica, invece, chi *più immediatamente* si contrappone al lavoratore agricolo, al produttore diretto, in qualità di sfruttatore, non è il proprietario terriero, ma il capitalista agrario. I lavoratori della terra sono divenuti dei proletari agricoli che, sprovvisti di ogni mezzo di produzione e di sussistenza, non possono esercitare la coltura per proprio conto; ma sono costretti a vendere - giorno per giorno, o per un periodo più o meno lungo - la loro forza di lavoro ad un capitalista. È il capitalista agrario, il grande affittuario capitalista, che, *grazie al monopolio del capitale*, dispone ormai della loro forza di lavoro, come dei potenti mezzi di produzione - macchine, bestiame, concimi, ecc. - che essi per suo conto mettono in opera nella coltura del fondo. È il capitalista agrario che dispone dei prodotti del fondo; ed è il capitalista agrario che corrisponde al proprietario terriero la rendita fondiaria (*rendita capitalistica*).

Questa rendita, che il capitalista paga, non rappresenta però una parte del prodotto del *suo* lavoro, bensì una parte del prodotto del lavoro *altrui*, una parte del

---

[420] Per quanto segue, e particolarmente per quanto riguarda le forme storiche della rendita, vedi la profonda analisi di Marx nel Capitale, vol. III, libro III, sez. VI, cap. XLVII.

plusvalore che egli ha realizzato dallo sfruttamento degli operai agricoli, dei diretti produttori.

Tra questi due estremi si vanno evolvendo, all'indomani dell'unità, i rapporti di produzione nell'agricoltura italiana. Ma la *rendita capitalistica* non ci si presenta ancora come forma dominante della rendita fondiaria: prevalgono piuttosto le forme precapitalistiche della rendita (*rendita in lavoro, in prodotti, in denaro*) o le forme di passaggio da queste alla rendita capitalistica (mezzadria).

Uno scarso sviluppo mercantile dell'agricoltura, un livello assai basso e la staticità della tecnica, la conduzione dei fondi affidata a contadini schiacciati dallo sfruttamento, rosi dall'usura, umiliati dal loro stato: sono queste, nelle campagne italiane, le fondamenta dei rapporti semifeudali, sui quali variamente si inseriscono i nuovi rapporti capitalistici. Con particolare rilievo queste caratteristiche ci si presentano nel Mezzogiorno e nelle Isole, dove, con le forme della *proprietà feudale*, più diffusamente e più a lungo si conservano i rapporti di produzione semifeudali e le corrispondenti forme precapitalistiche della rendita. Nell'Italia centrale predominano invece le forme di passaggio da queste alla rendita capitalistica (mezzadria); a cui già più frequentemente, nell'Italia settentrionale, si accompagnano le moderne forme capitalistiche.

La regione d'Italia, in cui, all'indomani dell'unità, con maggior tenacia i *rapporti di produzione* semifeudali resistono all'azione dissolvitrice del capitalismo, e continuano ad imprimere il loro suggello su tutti i rapporti sociali, è senza dubbio la Sicilia.

Legalmente, in Sicilia, la feudalità è stata *del tutto* abolita solo nel 1838, assai più tardi che nel resto del Mezzogiorno (1806); e nell'isola, che non è passata, come il resto del Regno, per la parentesi del dominio francese, ma è restata invece sempre soggetta ai Borboni, l'eversione legale della feudalità ha avuto, sulla costituzione sociale feudale, un'efficacia disgregatrice assai minore di quel che non sia avvenuto nelle province del continente. Nelle province continentali del Mezzogiorno, la dissoluzione del feudalesimo ha ancora aggravato la tradizionale disgregazione sociale, distruggendo nella società meridionale anche quei pochi elementi di coesione che la struttura feudale le aveva, bene o male, assicurato, senza riuscire a sostituirli con dei nuovi. In Sicilia, invece, di disgregazione sociale non si può, in generale, parlare: ma gli elementi di organizzazione e di coesione, la struttura della società, restano essenzialmente quelli dell'epoca della feudalità.

Tutta la vita siciliana è dominata da una classe, ancor ricca e potente, di grandi proprietari terrieri nobili. Le terre ex feudali costituiscono qui circa i nove decimi del totale delle terre. Su di esse l'assegnazione delle quote spettanti ai comuni in conseguenza delle leggi eversive della feudalità non è stata ancora generalmente compiuta; o, se compiuta, ha portato solamente alla loro riconcentrazione nelle mani dei grandi proprietari nobili o di pochi grandi borghesi. La proprietà borghese (vecchia e nuova) si calcola non copra più di 250.000 ettari, su due milioni e mezzo

di superficie agraria e forestale della Sicilia. Con i rapporti di proprietà semifeudale persiste la tradizionale organizzazione dei *feudi*: così, ancora, in tutta l'Isola, si designano gl'immensi latifondi nobiliari, che coprono gran parte della sua superficie. E nei feudi, e attorno ai feudi, s'impernia la vita di gran parte delle popolazioni siciliane.

Prescindiamo, per un momento, dall'intermediario (gabellotto), che sempre più frequentemente s'insinua tra il grande proprietario fondiario e i contadini. Qual è, a quest'epoca, l'organizzazione in. terna di un latifondo, di un feudo siciliano?

Come nell'epoca feudale, le terre del feudo (la cui estensione varia dai 200 ai 6000 ettari ed oltre, con una media di 1000 ettari circa) sono sottoposte ad una coltura assai primitiva, in cui i cereali si avvicendano col pascolo naturale. Alla semina del grano, si fa precedere un periodo di sei o dieci mesi di maggese lavorato. Ne risulta una rotazione agraria di 3, 4 o 5 anni, secondo che si seminino i cereali o si mantenga il pascolo per uno o due anni consecutivi. La più diffusa è la rotazione: primo anno, maggese; secondo anno, grano; terzo anno, orzo; quarto anno, pascolo; e, in tale caso, la superficie del feudo risulta divisa in quattro parti, una a maggese, una a pascolo, e due a cereali.

Ogni feudo ha un casamento che costituisce il centro dell'azienda rurale; attorno ad coltivare in economia, cioè per proprio conto, a mezzo di salariati. Così pure in economia esso, non di rado, troviamo, come nell'epoca feudale, un uliveto o un vigneto che il conduttore del feudo (proprietario o gabellotto), fa viene abbastanza spesso esercitato, sulla parte del feudo destinata al pascolo, l'allevamento del bestiame: il conduttore del feudo vi fa pascolare i suoi armenti e le sue greggi, riservandone però in genere una metà agli animali dei suoi subordinati o a quelli di altri che gli pagano una *fida*.

Ma è sulla parte del feudo destinata alla coltura dei cereali che le popolazioni contadine trovano essenzialmente la loro occupazione; ed è qui che più chiaramente appare il carattere semifeudale dei rapporti agrari siciliani. Questa parte del feudo viene divisa in piccoli appezzamenti, che vengono concessi ai contadini per uno, due o tre anni, a *inquilinaggio*, cioè a *terratico* o a *metateria*. In ambedue i casi i contadini, che lavorano la terra con i propri mezzi di produzione, devono corrispondere al proprietario terriero (o al gabellotto che agisce da intermediario) una *rendita in natura*, un quantitativo di grano fisso (terratico) o proporzionato al raccolto (metateria).

Il contadino *metatiere* o *terraticante* (il *borgese*, come generalmente si chiama in Sicilia chi esercita l'agricoltura coi propri mezzi di produzione, sia esso un contadino o un capitalista agrario) possiede quasi sempre almeno un asino o un mulo, talora più di un capo di bestiame da lavoro; l'estensione dell'appezzamento che gli vien concesso varia in conseguenza. Così pure varia, secondo l'agiatezza del borgese, la forma e la durata della concessione della terra. Quando il borgese è già agiato, la concessione comprende più sovente anche l'annata del maggese; il con-

tadino provvede, cioè, coi propri mezzi, anche alla preparazione della terra per la coltura a cereali. Quando invece il borgese non dispone di mezzi di sussistenza per l'annata «vuota» del maggese, e dispone solo di scarso bestiame da lavoro, più frequentemente avviene che la terra gli venga concessa già lavorata a cura del conduttore del feudo, per il solo anno (o per gli anni) della coltura a cereali; la rendita che egli deve corrispondere è, in tal caso, più gravosa.

In ogni caso, la coltura della parte del feudo destinata ai cereali viene eseguita, in tutto o per la maggior parte, coi mezzi di produzione e per conto dei contadini. Anche nel caso (più generale per la *metateria*) in cui il conduttore del feudo anticipi al contadino le sementi e dei soccorsi in natura, questi devono essere restituiti con l'aggiunta di un interesse usurario; e la produzione viene svolta a rischio e pericolo del contadino, che appare come un imprenditore autonomo. E queste caratteristiche semifeudali dei rapporti agrari nel latifondo siciliano acquistano ancor maggior rilievo, quando si considerano i rapporti di effettiva dipendenza personale, in cui i contadini si trovano nei confronti del conduttore del feudo.

Agli ordini del padrone, nel feudo, troviamo tutta una gerarchia di dipendenti: oltre ai magazzinieri, al panettiere, ai garzoni, ai palafrenieri, ai curatoli, ai bifolchi, ecc., che curano i vari servizi dell'azienda padronale, troviamo il *soprastante*, che è una sorta di direttore o sorvegliante di tutto il feudo. Egli è coadiuvato dal *primo campiere*, che ha ai propri ordini i *campieri*. I campieri girano per il feudo armati ed a cavallo: sono i guardiani del feudo incaricati della sorveglianza dei bifolchi, dei giornalieri e dei borgesi, strumento di ogni volontà e prepotenza padronale (...) I gabellotti sempre più frequentemente subentrano ai signori ex feudali nella conduzione dei feudi, e prendono ai loro ordini i campieri, che dell'*organizzazione della mafia* costituiscono, in un certo senso, l'ossatura. Attraverso questo duplice processo, che si svolge nelle città e nelle campagne, l'organizzazione della *mafia* tende a divenire sempre più spesso, da organizzazione di *bravi* al servizio dei signori feudali - quale essa era prevalentemente stata nel passato - un'organizzazione in cui gli interessi delle classi medie, di un tipo particolare alla Sicilia, hanno un crescente peso.

Emilio Sereni, *op. cit.*, pp. 145-151 e 161.

6.3.2. L'analisi della questione delle abitazioni e la critica alla soluzione di Proudhon (da: Engels, *La questione delle abitazioni*)

Come risolvere dunque la questione delle abitazioni? Nell'odierna società, esattamente come si risolve qualsiasi altra questione sociale: mediante la graduale perequazione economica di domanda ed offerta, soluzione che crea sempre nuovamente la stessa questione, e che quindi non è una soluzione. La soluzione che darebbe alla questione una rivoluzione sociale non dipende soltanto dalle condizioni del momento, ma anche è connessa ad una serie di questioni di molto maggior ampiezza, fra le quali una delle più importanti è quella dell'eliminazione dell'antitesi fra città e campagna. Dato che noialtri non siamo di quelli che creano dei sistemi utopistici per l'instaurazione della società futura, dilungarci in proposito sarebbe superfluo. Però un fatto è sicuro fin da adesso, e cioè che nelle grandi città vi sono già sufficienti edifici di abitazione da permettere di porre immediato riparo, con una utilizzazione razionale delle abitazioni medesime, ad ogni reale «insufficienza di abitazioni». Ciò può naturalmente farsi solo a condizione che siano espropriati gli attuali proprietari o siano occupate le loro case da parte dei senza tetto o degli operai che in precedenza vivevano ammassati in numero eccessivo nelle loro abitazioni; e non appena il proletariato avrà conquistato il potere politico, una tale misura - prescritta dal bene pubblico - sarà facile a compiere esattamente quanto sono facili oggi altre espropriazioni ed occupazioni da parte dell'attuale stato.

Il nostro proudhonista non è però soddisfatto dei successi finora conseguiti nella questione delle abitazioni. Deve sollevare il problema da questa bassa terra nelle sfere del socialismo d'alta scuola, in modo che anche qui esso si confermi un'importante «frazione della questione sociale»:

«Facciamo ora l'ipotesi che la produttività del capitale sia realmente presa per le corna, come prima o poi deve accadere, per esempio in forza di una legge transitoria, *che limiti a una data percentuale l'interesse di tutti i capitali*, tenendo bene presente che questa percentuale si farà tendere sempre più allo zero, in modo che alla fine non si pagherà più altro che *il lavoro necessario al rimpiazzo del capitale*. Come tutti gli altri prodotti, anche la casa e l'abitazione cadono sotto l'ambito di questa legge... Il proprietario stesso sarà il primo a sottoscrivere alla vendita della sua casa, dato che questa sarebbe ben presto inutilizzata e il capitale investito in essa diverrebbe semplicemente inutile».

Questo passo contiene uno dei principali articoli di fede del catechismo proudhoniano, e offre un esempio patente della confusione che vi regna.

La «produttività del capitale» è un'assurdità che Proudhon prende sconsideratamente in prestito dagli economisti borghesi. Di fatto anche gli economisti borghesi incominciano con la tesi che il lavoro è la fonte di ogni ricchezza e la misura

del valore di tutte le merci; ma devono anche spiegare come succede che il capitalista, il quale anticipa del capitale ad una impresa industriale o artigiana, alla conclusione dell'affare non riceve indietro soltanto il suo capitale anticipato, ma in più l'aggiunta di un profitto. Essi sono costretti a involversi in ogni sorta di contraddizioni e ad attribuire anche al capitale una certa produttività. Nulla dimostra meglio come Proudhon sia ancora profondamente invischiato nella mentalità borghese, del fatto che egli si appropria questi vaniloqui sulla produttività del capitale. Abbiamo visto fin dal principio che la cosiddetta «produttività del capitale» non è altro che la facoltà che ad esso si annette - nelle presenti condizioni sociali, senza le quali non ci sarebbe affatto capitale - di appropriarsi del lavoro non pagato dei salariati. Ma Proudhon si differenzia dagli economisti borghesi in quanto non approva questa «produttività del capitale», ma al contrario scopre in essa una violazione della giustizia eterna. essa che impedisce che l'operaio riceva l'intero provento del suo lavoro. Deve dunque essere abolita. E come? Coll'abbassare ed infine ridurre a zero, con leggi coercitive, il *saggio d'interesse*. A questo punto, secondo il nostro proudhonista, il capitale cessa di essere produttivo.

L'interesse del capitale monetario dato in prestito è soltanto una parte del profitto; il profitto, sia del capitale industriale, sia del capitale commerciale, costituisce soltanto una parte del plusvalore sottratto alla classe lavoratrice dalla classe capitalistica sotto forma di lavoro non pagato. Le leggi economiche che regolano il saggio d'interesse sono indipendenti da quelle da cui dipende il saggio del plusvalore, almeno quanto possono esserlo in generale due leggi che appartengono ad una unica forma sociale. Per quel che riguarda poi la spartizione del plusvalore stesso fra **i** singoli capitalisti è chiaro che gli industriali e commercianti che impiegano nella loro azienda molto capitale anticipato da altri capitalisti, usufruiranno di un aumento del saggio del profitto nella stessa misura in cui - rimanendo immutate le altre circostanze - cade il saggio d'interesse. In realtà ridurre fino ad annullarlo il saggio d'interesse non servirebbe quindi affatto a «prendere per le corna» la cosiddetta «produttività del capitale», ma servirebbe soltanto a regolare diversamente la ripartizione fra i vari capitalisti del plusvalore sottratto senza pagamenti alla classe operaia, e non porterebbe ad assicurare al lavoratore un vantaggio nei confronti del capitalista industriale, ma soltanto ad assicurare al capitalista industriale un vantaggio nei riguardi di chi vive di rendita.

Partendo dal suo punto di vista giuridico, Proudhon dà ragione del saggio di interesse, come di tutti i fatti economici, non in base alle condizioni della produzione sociale, ma in base alle leggi statali in cui le condizioni stesse trovano un'espressione generale. Da questo punto di vista, che rifiuta qualsiasi idea di una connessione fra le leggi dello stato e le condizioni sociali della produzione, queste leggi dello stato medesime appaiono necessariamente come degli ordini puramente arbitrari, che in qualsiasi momento potrebbero essere rimpiazzati altrettanto bene da altri diametralmente opposti. Per Proudhon, dunque, non c'è nulla di più age-

vole che emanare un decreto - non appena si abbia il potere di farlo - ai termini del quale si riduca a una data percentuale il saggio d'interesse. E quando tutte le altre circostanze sociali rimanessero quelle che erano, questo decreto proudhoniano rimarrebbe proprio solo sulla carta. Il saggio d'interesse continuerà sempre ad essere regolato secondo le leggi economiche a cui esso va soggetto oggi, nonostante tutti i decreti; la gente che ha capacità di ottenere credito continuerebbe esattamente come prima a prendere denaro in prestito secondo le circostanze al due, tre, quattro per cento e più, e la sola differenza sarebbe che i *rentiers* prenderebbero le loro brave precauzioni e presterebbero denaro soltanto a quelli con cui non ci fosse da temere di andare incontro a processi. In più, questo grandioso progetto di togliere al capitale la sua «produttività» è vecchissimo, altrettanto quanto le *leggi contro l'usura*, che non si propongono altro che limitare il saggio d'interesse, e che oggi sono dovunque abolite poiché in pratica sono sempre state contravvenute o aggirate, e lo stato ha dovuto riconoscere la sua impotenza nei confronti delle leggi della produzione sociale. E la reintroduzione di questi decreti medioevali, impraticabili, dovrebbe «prendere per le corna» la «produttività del capitale»? Ciascuno può vedere che, più a fondo si esamina il proudhonismo, più reazionario esso appare.

E quando poi si annullasse in tal guisa il saggio di interesse, e quindi si abolisse l'interesse del capitale, allora «non si pagherebbe altro che il lavoro necessario per il rimpiazzo del capitale». Questo dovrebbe significare che l'abolizione del saggio di interesse equivale all'abolizione del profitto e perfino del plusvalore. Ma se fosse possibile abolire *realmente* il saggio d'interesse in forza di un decreto, quale sarebbe la conseguenza? Che la classe dei *rentiers* non sarebbe più invogliata a dare in prestito il suo capitale sotto forma di anticipazioni, e lo investirebbe in impieghi industriali in proprio o per proprio conto in società anonime. La somma totale del plusvalore sottratto alla classe lavoratrice dalla classe capitalista rimarrebbe invariata, soltanto se ne modificherebbe la ripartizione, ed anche in misura non significativa.

In realtà il nostro proudhonista non si accorge che anche adesso, nelle vendite di merci che si compiono nella società borghese, in media non si paga nulla di più che il «lavoro necessario al rimpiazzo del capitale» (correggi: necessario alla produzione di una determinata merce). Il lavoro è la misura del valore di tutte le merci, e nella società odierna - se si prescinde dalle oscillazioni del mercato - è assolutamente impossibile che per le merci venga pagato, come media complessiva, più del lavoro necessario alla loro fabbricazione. Ma no, caro il mio proudhonista; la questione è tutt'altra; è che «il lavoro necessario per il rimpiazzo del capitale» (per servirci della Sua confusa maniera di esprimersi) *non viene pagato per intero*! Come questo accada, se lo può andare a vedere in Marx (Capitale, pp. 182-190).

Ma questo non basta. Se si abolisce l'interesse sul capitale, viene abolita con ciò anche la rendita di affitto. Infatti, «come per gli altri prodotti, anche la casa e l'abitazione sono naturalmente comprese nell'ambito di questa legge». Questa è

proprio la mentalità di quel vecchio maggiore che, fattasi presentare la nuova recluta, dichiara: «Dite un po', voi, ho sentito che siete dottore: fatevi vedere ogni tanto a casa mia, perché quando si ha moglie e sette figli, c'è sempre qualche cosa da rattoppare».

Recluta: «Mi scusi, Signor Maggiore, ma io sono dottore in filosofia».

Maggiore: «Per me fa lo stesso, un cavasangue vale un altro». Lo stesso succede anche al nostro proudhonista: rendita di affitto o reddito del capitale per lui fa lo stesso, la rendita è rendita, e i cavasangue sono cavasangue. Ma, come si è già visto, il prezzo di affitto, vulgo pigione, si compone delle seguenti parti:

1) di una aliquota che costituisce la rendita fondiaria;
2) di una aliquota che costituisce l'interesse del capitale investito nella costruzione, incluso il profitto dell'appaltatore edile;
3) di una aliquota che va alle spese per manutenzione e assicurazione;
4) di una aliquota che va a reintegrare (ammortizzare) il capitale, compreso il profitto, in rate annuali, in relazione al progressivo deperimento dell'immobile.

Ed ora deve essere ormai chiaro anche per il più cieco dei ciechi: «il proprietario stesso sarà il primo a sottoscrivere alla vendita, dato che la sua casa sarebbe altrimenti inutilizzata, e il capitale investitovi diverrebbe semplicemente inutile». Naturale: quando si abolisce l'interesse per le anticipazioni di capitale, nessun padron di casa può ricavare un centesimo di pigione per la sua casa, semplicemente perché invece di pigione si può dire anche *reddito* di affitto e perché questo reddito comprende una parte che costituisce effettivamente l'interesse del capitale. Il cavasangue rimane cavasangue. Se per rendere inefficaci le leggi sull'usura in relazione all'usuale reddito capitalistico furono necessari dei raggiri, per quanto riguarda il livello dei fitti, esse non hanno dato mai il minimo fastidio. Doveva essere riservato a Proudhon immaginarsi che il suo nuovo decreto sull'usura verrebbe senz'altro a regolare e ad annullare progressivamente non soltanto il semplice interesse del capitale, ma anche il complicato reddito di affitto delle case di abitazione. Per qual ragione allora dal proprietario di casa si dovrebbe ancora acquistare per denaro sonante una casa «semplicemente inutile», e perché non darebbe invece lui stesso del denaro per liberarsi di questa casa «semplicemente inutile», in modo da poter almeno fare a meno delle spese di manutenzione, è un problema su cui ci si lascia all'oscuro.

Compiute trionfalmente queste fatiche nel campo dell'alto socialismo (maestro Proudhon lo chiamava supersocialismo), il nostro proudhonista si ritiene autorizzato a, volare ancora più in alto. «Ormai si tratta soltanto di trarre ancora qualche conseguenza, perché sia fatta piena luce da tutti i lati sul nostro soggetto che tanta importanza riveste». E che cosa mai sono queste conseguenze? Sono dei fatti che

conseguono dal precedente tanto poco, quanto consegua l'abolizione del saggio di interesse la perdita di valore delle case di abitazione, e che una volta svestiti dalla fraseologia pomposa e solenne del nostro autore, non significano altro che per meglio regolare la faccenda del riscatto dell'abitazione d'affitto sono desiderabili: 1. una statistica esatta in materia; 2. una buona polizia sanitaria, e 3. delle cooperative di operai edili, che possano intraprendere la costruzione di nuove abitazioni; tutte cose che sono certamente molto belle e buone, ma che, a dispetto di ogni giro di frasi ciarlatanesche, non portano assolutamente nessuna «piena luce» nel buio del guazzabuglio delle idee proudhoniane.

Chi ha compiuto una così grande impresa, ha ora anche il diritto di indirizzare agli operai tedeschi un serio monito: «Questa e simili questioni, ci sembra, ben meritano l'attenzione della socialdemocrazia... Che essa dunque si studi di venire in chiaro, come si è fatto qui con la questione delle abitazioni, con altre importanti questioni come *credito*, *debito pubblico*, *debiti privati*, *imposte*» ecc.

Qui dunque il nostro proudhonista ci schiude la prospettiva di tutta una serie di articoli su «questioni analoghe»; e se le tratterà altrettanto per esteso di quanto ha fatto per il presente «soggetto che riveste tanta importanza», il *Volksstaat* ha materiale per un anno. Ma già possiamo sapere di che si tratta; tutto discende da quel che si è già detto. Si abolisce l'interesse del capitale, e con ciò decade anche l'interesse da pagare per i debiti pubblici e privati, il credito diviene gratuito ecc. La medesima formula magica viene applicata a qualsiasi oggetto, e in ciascun singolo caso si ottiene con logica inesorabile lo stesso stupefacente risultato: che quando si abolisce l'interesse del capitale, non si deve più pagare interesse per il denaro preso in prestito.

Del resto sono belle le questioni con cui il nostro proudhonista ci minaccia: *Credito*! Di quale credito ha bisogno l'operaio, che non sia il credito per arrivare ogni settimana al giorno della paga, o quello del monte dei pegni? Gli fa poi tanta differenza se questo credito viene fornito gratis o con un interesse, anche se si tratta dell'interesse esoso del prestito su pegno? E, posto anche, per tenersi sulle generali, che il lavoratore ne ritraesse un vantaggio, che cioè il costo di produzione della forza-lavoro si riducesse, non verrebbe perciò a cadere il prezzo della forza lavoro medesima? Ma per il borghese, e specialmente per il piccolo borghese, sì, che la questione del credito è importante, e specialmente per il piccolo borghese sarebbe una bella cosa se si potesse ottenere credito in qualsiasi momento, e in più senza pagare interesse. «Debito pubblico»! La classe operaia sa che non è stata mai essa a contrarne, e quando prenderà il potere, ne lascerà il pagamento a chi lo ha fatto. «Debiti privati»! Lo stesso che per il credito. «Imposte»! Sono cose che interessano molto la borghesia, ma assai poco gli operai: ciò che l'operaio paga di imposte, alla lunga compare nei costi di produzione della forza lavoro, e quindi deve essere rimborsato dal capitalista. Tutti questi punti, che ci vengono presentati quali fatti di primaria importanza per la classe operaia, in realtà rivestono un effettivo interesse

solo per i borghesi e ancor più per i piccoli borghesi, e noi siamo del parere, nonostante Proudhon, che non spetti alla classe operaia di occuparsi degli interessi di queste classi.

Invece, il nostro proudhonista non fa parola della grande questione che realmente interessa i lavoratori, dei rapporti fra i capitalisti e i salariati, del come avvenga che il capitalista si arricchisce con il lavoro dei suoi operai. D'altronde il suo signore e padrone se ne era occupato, ma non vi aveva portato assolutamente nessuna chiarezza, ed in effetti anche nei suoi ultimi scritti non c'è niente di più che nella *Filosofia della Miseria*, che Marx aveva già risolto in modo tanto efficace in tutta la sua nullità nel 1847. È già male abbastanza che i lavoratori di lingua neolatina negli ultimi venticinque anni non abbiano avuto quasi altro alimento dello spirito, in fatto di socialismo, che gli scritti di questo «socialista del secondo impero»; sarebbe doppio malanno se la teoria proudhoniana dovesse ora straripare anche in Germania. Ma non c'è pericolo. Le posizioni teoriche dei lavoratori tedeschi sono di cinquanta anni avanti a quelle del proudhonismo, e basterà questo unico esempio della questione delle abitazioni per toglierci ogni affanno da questo punto di vista.

Friedrich Engels, *La questione delle abitazioni*, Rinascita, Roma, pp. 45-53.

6.3.3. La questione residenziale e l'organizzazione sociale (da: Engels, *La questione delle abitazioni*)

Nemmeno c'è bisogno ch'io mi difenda dall'altra accusa: che le infami condizioni di alloggio in cui vivono attualmente gli operai siano per me «piccolezze insignificanti». Per quanto sappia, sono stato il primo in Germania a descrivere questa situazione nella sua forma di evoluzione classica, qual è quella dell'Inghilterra; e l'ho fatto non, come pensa Mülberger, perché esse fossero «uno schiaffo al mio *sentimento di diritto*» - chi volesse far libri per ogni fatto che insulta il suo sentimento di diritto avrebbe ben da fare - ma, come si può leggere nella prefazione al mio libro, per fornire al socialismo tedesco, che, allora al suo sorgere, si perdeva in giri di frasi vuote, una base di fatto mediante la descrizione delle condizioni sociali prodotte dalla grande industria moderna. Ma di risolvere la cosiddetta *questione* delle abitazioni non mi passa neanche per la testa; altrettanto come non mi occupo dei dettagli della soluzione della *questione alimentare*, che è ancora più importante. Mi ritengo soddisfatto se riesco a dimostrare che la produzione della nostra società di oggi è sufficiente a fornire di che mangiare a tutti i membri della società, e che ci sono abbastanza case da fornire per il momento ricovero spazioso e sano a tutte le masse lavoratrici. Speculare su fatti come il modo in cui la società futura regolerà la distribuzione dei viveri e delle abitazioni porta difilato all'*utopia*. Possiamo al massimo stabilire, in base all'esame delle condizioni fondamentali dei vari modi di produzione che si sono via via susseguiti, che con la caduta della produzione capitalistica si renderanno impossibili certe forme di appropriazioni caratteristiche delle società che si sono via via susseguite. Anche le misure transitorie dovranno soprattutto prendere lo spunto dalle circostanze del momento; saranno sostanzialmente diverse nei paesi dalla piccola proprietà fondiaria e in quelli dalla grande, e così via. Dove si arriva quando si cerca di dare soluzioni isolate di queste cosiddette questioni pratiche - questione delle abitazioni ecc. - lo dimostra meglio di ogni altro Mülberger stesso, il quale prima spiega per 28 pagine che «la soluzione della questione delle abitazioni è tutta contenuta in una parola: *riscatto*», e poi, quando lo si serra da presso, incomincia imbarazzato a balbettare che in realtà è molto dubbio se all'atto dell'effettiva presa di possesso delle case «il popolo lavoratore darà i suoi favori al riscatto» o a una qualche altra forma di espropriazione.

Mülberger chiede che noialtri si diventi *pratici*, che, messi di fronte alle effettive circostanze pratiche, non «portiamo in campo vuote formule astratte», che «usciamo dal socialismo *astratto per venire alle condizioni sociali, concrete, determinate*». Se Mülberger avesse fatto quel che predica, avrebbe forse reso un grande servizio al movimento. Ma il primo passo per accostarsi alle concrete e determinate condizioni sociali consiste appunto nel prenderne conoscenza,

nell'indagarle in base alle correlazioni economiche esistenti fra di esse. E cosa troviamo in Mülberger? due intere proposizioni, e cioè:

1. «L'affittuario è, di fronte al padron di casa, ciò che il salariato è di fronte al capitalista». Ho dimostrato, a p. 6 dell'opuscolo, che questo è totalmente falso, e Mülberger non ha una parola da replicare.
2. «Ma il toro che deve essere preso per le corna (nella riforma sociale) è *la produttività del capitale*, come la chiama la scuola economica liberale, che *in realtà non esiste*, ma che serve, con *la sua esistenza fittizia*, quale copertura di tutte le ineguaglianze che pesano sulla attuale società». Dunque il toro che deve prendersi per le corna non esiste «*in realtà*»: e quindi non ha neanche «corna». Il male non è in esso, ma nella sua esistenza apparente. Ciononostante la «cosiddetta produttività (del capitale) è in grado di evocare dal suolo case e città» la cui esistenza è tutto fuorché «fittizia» (p. 12). E un individuo che, benché il *Capitale* di Marx sia «familiare anche a lui», deforma e confonde in tal modo i rapporti fra capitale e lavoro, si assume il compito di voler indicare agli operai tedeschi una strada nuova e migliore e si presenta come l'«architetto» che «vede con chiarezza, almeno nelle grandi linee, la compagine architettonica della futura società?».

Nessuno ha affrontato «condizioni sociali determinate e concrete» più di Marx nel *Capitale*. Ha dedicato venticinque anni per esaminarle da tutti i lati, e i risultati della sua analisi contengono appunto i germi delle cosiddette soluzioni, per quel tanto che oggi sia possibile darne. Ma all'amico Mülberger questo non basta: tutto ciò è socialismo astratto, formule astratte e morte. Invece di studiare «condizioni sociali concrete, determinate», l'amico Mülberger si contenta della lettura di alcuni volumi di Proudhon, che non gli possono dire nulla sulle condizioni sociali concrete, determinate, ma gli offrono invece cure taumaturgiche concrete e determinate per tutti i mali della società; e presenta agli operai tedeschi questo piano di salvazione sociale bello e pronto, questo *sistema* proudhoniano, col pretesto di voler «dire addio ai *sistemi*»; mentre io avrei scelto «la via contraria»! Per afferrare tutto questo devo far l'ipotesi ch'io sia cieco e Mülberger sordo, e quindi è escluso che ci possiamo capire.

Ma basta. Se anche questa polemica non serve a null'altro, almeno ha avuto il pregio di dimostrare qual è la prassi di questi socialisti «pratici», come essi chiamano se stessi. Queste proposte pratiche per eliminare tutti i mali sociali, queste panacee sociali, sono state sempre e dappertutto il prodotto di settari che hanno fatto la loro comparsa in un'epoca in cui il movimento proletario era ancora nell'infanzia. Anche Proudhon è di questi. L'evoluzione del proletariato caccia da parte ben presto queste fasce da neonato, e nella classe operaia si forma il concetto che non c'è nulla di meno pratico di queste soluzioni «pratiche» belle e pronte,

buone per tutti i casi, e che il socialismo pratico consiste invece in una corretta conoscenza del modo di produzione capitalistico in tutti i suoi vari aspetti. Una classe operaia che è sicura di sé in questo campo non sarà *mai* imbarazzata a decidere, all'atto pratico, contro quali istituzioni sociali deve indirizzare i suoi attacchi principali, e in qual modo.

Friedrich Engels, *op. cit.*, pp. 136-139.

6.3.4. La rendita fondiaria urbana assoluta e differenziale (da: Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*)

1. Rendita agricola e rendita urbana

Tra le forme di rendita previste dall'economia classica, l'unica che abbia conservato ed accresciuto in misura notevole la propria importanza, nel regime capitalistico odierno, è la rendita fondiaria urbana. Infatti, nella ripartizione del reddito nazionale, una parte , considerevole viene assorbita, quasi senza corrispettivo di rischio, dall'idoneità edificatoria, naturale o regolamentata, dei suoli urbani.

È interessante, ai fini dell'analisi sui fenomeni immobiliari urbani, sottolineare la differenza quantitativa fra rendita agricola e rendita urbana, che assume dimensioni tali da determinare anche una differenza sostanzialmente qualitativa.

È nota infatti l'enorme sproposizione tra le due forme di rendita. Il reddito netto che può ricavare la proprietà di un terreno agricolo, qualunque ne siano le forme di conduzione e di produzione, non è certo commensurabile con il reddito ricavato dai proprietari di suoli urbani. Inoltre, mentre nel tempo la rendita agricola è suscettibile di incrementi molto relativi, l'incremento della rendita urbana è generalmente assicurato in misura molto rilevante.

In particolare, nel caso in cui la regolamentazione urbanistica assegna una disciplina giuridica a un territorio, sarà poi la stessa scelta del potere pubblico a rendere possibile e a sanzionare la rendita fondiaria urbana. Al contrario la rendita agricola non avrà mai una sanzione regolamentare, essendo soltanto le condizioni del mercato o la natura dei terreni che conferiscono agli stessi una maggiore o minore redditività.

Ai fini della formazione e dell'espansione degli insediamenti umani sul territorio, la differenza quantitativa e qualitativa esistente fra le due forme di rendita permette di considerare nullo, almeno dal punto di vista relativo, il peso negativo della rendita agricola, senza con questo volerla in alcun modo legittimare.

Sulla base di queste constatazioni potremo considerare il valore dei suoli sui quali si forma la rendita agricola come oggettivamente sopportabile. E potremo misurare il peso della rendita urbana come la differenza fra il valore di mercato dei terreni edificabili e il valore alternativo che gli stessi suoli hanno ai fini dello sfruttamento agricolo: proprio perché la rendita fondiaria urbana richiede alla proprietà, per formarsi, il solo sacrificio della destinazione agricola.

Questa differenza di valore fra i due tipi di suolo viene definita comunemente plusvalore, con una utilizzazione della parola diversa da quella classica, ma non per questo meno efficace nel linguaggio corrente. Con essa s'intende evidentemente

esprimere il concetto che l'incremento di valore dei suoli che passano dallo sfruttamento agricolo a quello edificatorio avviene per merito esclusivo e prevalente della collettività: sia per quanto concerne la sanzione giuridica, sia per quanto concerne gli investimenti di capitale pubblico.

Considerato dunque oggettivamente sopportabile, almeno ai fini dello sviluppo urbano, il peso della rendita agricola, esaminiamo l'onere che la proprietà sopporta per trasformare un campo arato in terreno edificabile. Questo valore aggiunto, necessario cioè alla trasformazione del bene, è rappresentato nel nostro caso dalle spese di urbanizzazione primaria (strade, fogne, reti elettriche, ecc.) e secondaria (scuole, ospedali, parchi, impianti sportivi, ecc.) e dagli interessi del capitale impiegato nel periodo che va dall'inizio dei lavori alla utilizzazione del suolo ai fini edificatori.

La differenza fra il valore normale del terreno (pari al suo costo di produzione e cioè al valore del suolo agricolo e delle urbanizzazioni) e il valore che il terreno edificabile assume sul mercato, rappresenta la rendita fondiaria urbana. Questa rendita viene percepita dalla proprietà dei suoli, che oltre tutto generalmente non ha neppure contribuito a determinare il valore normale del terreno edificabile costruendo a sue spese le urbanizzazioni, pagate al contrario dalla collettività attraverso gli interventi degli enti pubblici.

2. La rendita differenziale

La rendita fondiaria urbana si è sviluppata in Italia con tanta violenza, da rendere fin troppo evidente la sua natura di fenomeno patologico. Studiandone però i caratteri ci si accorge che è possibile scomporre la rendita in due addendi: la rendita assoluta e la rendita differenziale.

La rendita assoluta dipende dalla generica capacità di un'area a partecipare alla vita di una comunità, indipendentemente dalla sua localizzazione in seno all'aggregato urbano. Sono le opere di urbanizzazione di cui si è dotato il suolo, la prossimità di altri suoli urbanizzati, la previsione di un piano regolatore o di un'opera pubblica e anche soltanto la presunzione del proprietario sulle possibilità edificatorie dell'area, che determinano automaticamente la formazione della rendita assoluta.

La rendita differenziale dipende invece dalla particolare posizione che il suolo assume nell'aggregato urbano, in virtù della quale posizione il suolo viene a trovarsi sul mercato in condizioni di maggiore o minore appetibilità per gli acquirenti.

La preferenza degli acquirenti per un'area può nascere da motivazioni oggettive o soggettive: da un lato la maggiore o minore vicinanza al centro, la presenza di fattori storico-panoramici (una vista dalla collina, l'affaccio su una piazza monumentale) o di fattori meteorologici (nebbia, vento, buona o cattiva esposizione),

dall'altro requisiti personali di tipo affettivo (il quartiere dove si è nati o dove si è trascorsa l'infanzia, dove abitano i parenti o gli amici). I motivi di preferenza per un'area possono anche avere un'origine naturale (ancora fattori paesistici, climatici) oppure artificiale, determinati in genere questi ultimi dalla presenza nella zona di servizi e attrezzature pubbliche e private atte a soddisfare le «libertà urbane» dei cittadini.

Individuate le due componenti della rendita urbana, è a queste che dovrà rivolgersi la nostra attenzione se vogliamo cancellarne o almeno correggerne decisamente gli effetti negativi, che si esprimono per la rendita assoluta in una artificiosa carenza sul mercato di aree urbane - urbanizzate o da urbanizzare - e per la rendita differenziale in una diversità di valore fra le aree urbane proposte al mercato che, per essere relativa alla maggiore o minore presenza di servizi ed attrezzature, dipende dall'azione - o dall'inazione - dell'operatore pubblico.

Una contraddizione tipica dell'attuale regime immobiliare è infatti quella fra residenza e servizi: due funzioni della città che dovrebbero svilupparsi proporzionalmente e che invece si sviluppano in forma diseguale, perché la rendita fondiaria urbana è in grado di lucrare sulle aree destinate a residenza e non su quelle destinate a servizi.

Il regime immobiliare vigente condiziona quindi l'espansione delle città spingendo al massimo la previsione di abitazioni e al minimo quella di attrezzature. Le aree a destinazione residenziale, insieme alle direzionali e in misura minore alle industriali, sono quelle dalla cui vendita si ricava un più alto guadagno: tanto più alto in generale, quanto più la zona è vicina al centro o prevede forti indici di sfruttamento.

Le aree destinate a servizi, che pure dovrebbero occupare almeno altrettanto spazio di quelle residenziali, non consentono invece alti guadagni alla proprietà dei suoli, perché hanno un solo acquirente, la collettività: il comune, la provincia, e qualche ente statale o parastatale. E l'ente pubblico, che dall'uso dei suoli non ricaverà un utile finanziario, ma che al contrario dovrà provvedere alla costruzione del servizio e poi alla sua gestione, non è oggettivamente in condizione di pagare forti prezzi per l'area.

Quella parte della città che è destinata a soddisfare le esigenze di tutti i cittadini, non offre dunque un buon utile al proprietario del suolo, mentre un forte utile può ricavarsi invece dalla parte destinata a residenza, ad uffici, ad industrie. Così le città mancano di servizi e sono congestionate di abitazioni, d'uffici e di industrie.

Perfino di spazio destinato al traffico (dinamico e statico) si è fatta una ingiustificata economia nello sviluppo delle città condizionato dalla rendita fondiaria. La strada - anche la strada è un servizio - non è infatti destinata nelle intenzioni del proprietario di aree ad assolvere alla sua funzione, alla circolazione cioè, ma invece è destinata soltanto a valorizzare i suoli che la fronteggiano. E siccome il valore dei terreni prospicienti una strada non è proporzionale ad esempio alla sua larghezza,

ma dipende solo dall'esistenza della strada stessa, le sezioni viarie sono spesso troppo esigue, contribuendo a determinare la presente congestione di traffico nelle città.

Questa oggettiva condizione di difficoltà dell'operatore pubblico di fronte al problema delle aree per i servizi, ha fatto sì che praticamente fosse l'operatore privato a determinare indirettamente dove e come i servizi andavano realizzati. La rapida crescita delle città e il regime immobiliare che ad essa presiedeva addossando alla collettività tutte le spese relative ai servizi, non consentiva, d'altra parte, che tutte le aree urbane fossero dotate di attrezzature nella misura necessaria. La maggior parte delle attrezzature sono state allora sospinte nel centro delle città e in pochi quartieri socialmente privilegiati, determinando così forti differenze nei valori dei suoli urbani a seconda della loro posizione nel tessuto cittadino.

Una maggiore quantità di servizi pubblici (scuole, ambulatori, giardini, campi sportivi, così come trasporti, strade e fognature), determina infatti in un quartiere residenziale un vantaggio di posizione rispetto ad un quartiere meno dotato, riuscendo perfino a contenere gli svantaggi di salubrità e di panoramicità.

Da una indagine svolta nel 1962 dal comune di Milano nelle zone periferiche, risulta in modo impressionante come l'ente pubblico abbia assecondato per anni lo sviluppo della città secondo gli interessi della proprietà fondiaria urbana; costruendo nelle «corone» esterne i servizi indispensabili alla formazione della rendita assoluta, mai però sufficienti a determinare valori di posizione concorrenti a quelli delle «corone» interne e quindi a ridurre le differenze di rendita.

In maniera analoga si sono sviluppate tutte le grandi città italiane, le cui periferie sono certamente, grazie a questo tipo di espansione, fra le più brutte del mondo: è appunto questo tipo di espansione che l'operatore pubblico dovrà contrastare per annullare le differenze di posizione.

3. La rendita assoluta

Anche prescindendo dalle differenze di posizione, alle quali corrispondono per le aree urbane grandi differenze di valore sul mercato immobiliare, è indubbio che l'incidenza del costo dell'area sull'insieme di una costruzione è giunta al punto di rappresentare ormai da un quarto alla metà della spesa totale. Il suolo edificabile è diventato un fattore scarso nel sistema economico urbano: le città sono dunque affette da una vera e propria paralisi progressiva dovuta a mancanza di spazio urbano.

Con un'osservazione semplicistica si potrebbe a questo punto obiettare che intorno alle città c'è ancora tanta di quella campagna da renderci tranquilli in proposito ancora per molti secoli. Nella confutazione di questa realtà apparente potremo

trovare la chiave per spiegare la diagnosi del male che affligge la città ed anche per discutere delle terapie proposte.

Esaminando i due fattori che compongono il «bene casa» ci si accorge che per il fattore costruzione esiste ancora, nel nostro paese, un mercato di tipo relativamente concorrenziale. L'operatore economico che, sulla base di previsioni sbagliate per eccesso, offre sul mercato un quantitativo di abitazioni di un certo tipo in misura superiore all'effettiva domanda, è costretto ad abbassare i prezzi per vendere o ad attendere una nuova formazione di domanda ai suoi prezzi, con una sensibile perdita in entrambi i casi.

Ciò è appunto quanto si è verificato nel 1964 e nel 1965, quando le contraddizioni insolubili del mercato immobiliare italiano sono venute al pettine provocando con una grave crisi edilizia durissime ripercussioni per l'occupazione operaia e per l'iniziativa imprenditoriale. Gli alti prezzi praticati per anni nel settore edilizio hanno in questo periodo determinato la saturazione della domanda: saturazione ben inteso relativa alla possibilità di affrontare gli alti prezzi del mercato e non alla soddisfazione del fabbisogno di alloggi che permane altissimo e non esaudito.

In tali circostanze i danni della crisi sono stati sopportati, oltre che dai potenziali utenti delle abitazioni e dalla mano d'opera rimasta senza lavoro, da quegli imprenditori per i quali non era possibile accedere in prima persona alla speculazione sulle aree e che si vedevano costretti ad acquistare, volta per volta e ad alti prezzi, i suoli necessari per le costruzioni da immettere sul mercato.

Questi ultimi possono chiamarsi fortunati nei casi in cui sono riusciti a svendere con utili ridotti i fabbricati di recente ultimazione. Molto spesso invece la drastica riduzione delle contrattazioni ha lasciato invenduto il prodotto finito, tanto quello della media e piccola impresa quanto quello delle grandi organizzazioni immobiliari, le quali dal periodo di stasi del mercato vedono soltanto diminuiti i margini speculativi di guadagno che ad essi - e ad essi soli - consentono una resistenza quasi illimitata sui livello degli alti prezzi di vendita.

Si può quindi affermare che, entro certi limiti, il fattore costruzione tende attualmente al costo, deve cioè ancora oggi sottostare, sia pure entro certi limiti, alla legge della domanda e dell'offerta. Per il fattore suolo, seconda componente del bene casa, non si può invece affermare che esso tenda al costo e che debba quindi sottostare alle leggi della concorrenza. Il suolo, al contrario della costruzione, costituisce un fattore scarso nel sistema economico di un aggregato urbano. Non che i terreni edificabili, per condizione naturale o regolamentata, manchino effettivamente nell'ambito della città: il fatto è che essi mancano sul mercato a prezzi congrui.

Il mercato fondiario urbano, per le caratteristiche particolari della domanda e dell'offerta che vi si formano, dei beni che sono in esso oggetto di scambio, dei soggetti economici che vi operano, presenta una strutturazione che lo rende assolutamente inassimilabile ai mercati concorrenziali. La natura dei suoli urbani è irri-

producibile, ma ad un tempo non consente la possibilità di invecchiamento, di deperimento o di obsolescenza del bene.

Il rischio dell'investimento di capitali in aree fabbricabili è praticamente nullo a causa della costante espansione degli aggregati urbani nell'ultimo secolo, sia pure saltuariamente interrotta dalle crisi cicliche del settore edilizio: si tratta sì di investimenti a lungo termine, ma effettuati in genere da soggetti economici non pressati dalla necessità di rapidi realizzi, perché dotati di notevoli disponibilità finanziarie e perché hanno comprato a prezzi molto bassi, immobilizzando una quota di capitali relativamente modesta.

Questa condizione permette ai grandi proprietari di aree una capacità indefinita di resistenza e li mette in grado di influenzare e controllare l'intero mercato. Infatti i proprietari meno solidi finanziariamente subiscono costantemente l'influenza degli alti prezzi richiesti e regolarmente realizzati dai grandi proprietari. A ciò aggiungasi il fatto che fino al 1964 le aree urbane non hanno mai subito una qualunque forma di tassazione e che la tassazione attualmente in vigore è di entità molto modesta: questa condizione ha permesso la creazione di un fronte unitario di tutta la proprietà fondiaria urbana, pur in assenza di accordi di cartello, determinando un'ascesa sia pure irregolare dei prezzi e una offerta limitata sul mercato, anche in presenza di una domanda non soddisfatta di abitazioni: questa situazione viene definita in termini economici in «oligopolio collusivo».

Del resto, l'esperienza dimostra chiaramente come il mercato fondiario urbano non sia mai stato sostanzialmente influenzato dagli allargamenti periodici, naturali o regolamentari, che esso subisce. Infatti, introducendo nel mercato nuovi grandi quantitativi di aree fabbricabili, i prezzi medi subiscono soltanto un momentaneo arresto, e subito dopo tutto il mercato si riequilibra al livello medio precedente o addirittura a un livello superiore. L'adozione di piani regolatori che consentono l'edificazione per quantitativi di aree grandemente superiori alle necessità di un lungo periodo, e che costituiscono quindi vastissimi mercati potenziali, non ha mai calmierato il prezzo delle aree.

Già nel 1890 se ne accorgeva Ghino Valenti, che scriveva sul «Giornale degli economisti»: «Tutt'intorno alla città di Roma vi è una così grande distesa di terreni.., che basterebbero a fabbricare una città tre volte grande la città di Londra... Come però spiegarsi allora l'alto valore di quest'ultime (le aree fabbricabili alla periferia)? In un sol modo, avendo cioè riguardo al fatto della proprietà privata del suolo. Il valore delle aree fabbricabili non si trova spinto al di sopra del costo da cause limitatrici naturali, ma da cause limitatrici artificiali. Non è la loro relativa scarsezza che le fa valere molto, ma la coalizione tacita dei proprietari che ne sono in possesso».

In generale i piani regolatori delle maggiori città italiane dispongono oggi di previsioni residenziali per una popolazione almeno doppia di quella attuale, ma alla presenza di questa offerta di esagerate dimensioni non corrisponde

quell'abbassamento dei prezzi che avrebbe consentito alla domanda economicamente più debole di accedere al mercato. Al contrario i prezzi di tutte le aree, centrali, intermedie e periferiche, si mantengono a livelli elevatissimi e - tranne brevi interruzioni - in costante aumento.

In conclusione, si deve affermare che il mercato delle aree fabbricabili è un mercato imperfetto, nel quale l'offerta si svolge a prezzi non risultanti dal gioco della domanda e dell'offerta, a tutto danno della collettività[421].

Il mercato delle aree urbane è dunque di tipo monopolistico, sottratto cioè al libero gioco della domanda e dell'offerta: il mercato delle aree urbane è però anche di tipo speculativo ed è quindi giusto sottolineare l'obiettiva estraneità della rendita fondiaria urbana alla produzione.

Una nota di Pasquale Saraceno, che ha diretto i lavori della prima Commissione nazionale istituita in Italia per la programmazione economica, è sinteticamente illuminante: «(...) Possono esservi divergenze di opinioni intorno al meccanismo più appropriato per ripartire il reddito nazionale tra i vari fattori della produzione, ma non può esservi dubbio sulla circostanza che tra i vari fattori della produzione non sono certo compresi i proprietari di aree che beneficiano di plusvalori; l'attribuzione dei plusvalori stessi ai proprietari delle aree si risolve quindi nella sottrazione di una quota di reddito nazionale alle categorie, qualunque esse siano, che lo hanno prodotto. Ed è quindi un fenomeno che in una società ordinata non viene consentito»[422].

Esistono certamente le divergenze di opinione citate dal professor Saraceno sui modi più appropriati di ripartire il reddito nazionale; ma è altrettanto certo che non è facile per nessuno smentire l'affermazione che la rendita fondiaria urbana rappresenta un fattore estraneo alla produzione.

È forse necessario precisare, ad evitare ogni equivoco, che non si tenta con la distinzione che si è fatta di creare una gerarchia fra i fattori economici contrari a una programmazione economica democratica. È ugualmente necessario, però, sottolineare le differenze sostanziali, anche nell'ambito del monopolio, fra profitto e rendita.

---

[421] «Altro campo in cui l'iniziativa privata dovrà essere seriamente limitata, e forse al limite esclusa, è quello del mercato delle aree. Vi sono gravi ragioni di efficienza e delicate questioni di distribuzione del reddito che richiedono di considerare con urgenza e con la massima spregiudicatezza questo problema. Il mercato delle aree, nonostante la presenza di numerosi operatori, è un mercato assai imperfetto; gli stessi terreni assumono valori diversi a seconda della probabile destinazione che vorrà loro attribuire l'acquirente. Nel caso di grossi centri vi è poi una effettiva concentrazione dell'offerta che aggrava ancora di più la imperfezione del mercato. Vi sono ancora motivi più tecnici che spiegano la scarsa efficienza del mercato delle aree come il meccanismo che permette la migliore utilizzazione delle aree fabbricabili dal punto di vista sociale. L'appropriazione privata dell'aumento di rendita urbana derivante dalla crescita delle città è difficilmente giustificabile, anche rispetto alle premesse di valore più ortodossamente capitalistiche, specie quando per ottenere tale sviluppo si richiedono a talune categorie di cittadini pesanti sacrifici (come nel caso di misure di risparmio forzato, eventualmente richieste per finanziare la necessaria accumulazione di capitale). Nino Andreatta da una relazione al *II Convegno di San Pellegrino (29 settembre 1962)*, pubblicata su *Mondo economico* (13 ottobre 1962).

[422] Saraceno 1962, n. 35, nota 11.

Le forme economiche basate sul profitto monopolistico si trovano di massima nella situazione di poter imporre i propri mezzi al mercato; nello stesso tempo però impiegano capitali (pur ottenuti a condizioni di privilegio), pagano dei salari (generalmente ritenuti insufficienti), acquistano materie prime che rimettono trasformate sul mercato; costituiscono, in definitiva, un fattore della produzione con caratteristiche di monopolio.

Al contrario, la rendita fondiaria urbana, dopo il primo modesto investimento necessario ad effettuare l'acquisto dei suoli, non comporta più alcuna circolazione di capitali da parte della proprietà. invece la collettività che investe capitali per far aumentare la rendita, ed è quindi la collettività che rappresenta il fattore produttivo che, con l'urbanizzazione, trasforma il suolo da agricolo in edificabile.

L'attribuzione del reddito prodotto, nel caso del profitto, e sede della controversia classica fra lavoro e capitale. Nel caso della rendita fondiaria urbana questa controversia non esiste, perché non esistendo nella fattispecie nessun elemento che rappresenti il lavoro è necessariamente all'operatore che ha investito la maggior parte del capitale che deve andare il reddito prodotto: cioè all'operatore pubblico e non all'operatore privato.

Della rendita fondiaria urbana sono stati esaminati i caratteri monopolistici dovuti alla natura non concorrenziale del suo mercato e quelli speculativi che nascono dalla sua estraneità alla produzione: accenneremo infine ai caratteri parassitari che alla rendita urbana derivano dal formarsi a spese della collettività.

Sarà opportuno allora ricordare le varie condizioni in cui si compie il processo di urbanizzazione dei suoli nella forma regolamentata, che si verifica quando la proprietà chiede e ottiene dal comune il permesso di lottizzare un suolo in base agli indici di fabbricabilità previsti dal piano regolatore. A questo proposito si possono individuare tre tipi di urbanizzazione:

a) La collettività realizza interamente a sue spese le opere di *urbanizzazione primaria o tecnica* (rete stradale, di fognature, del gas, elettrica e idrica) necessarie alla valorizzazione edificatoria dei terreni privati. In questo caso talvolta il comune paga ai privati al valore di mercato l'area stradale, che altre volte viene invece ceduta gratuitamente o in cambio di un aumento del volume edificabile.
b) La collettività realizza interamente a sue spese le operazioni di *urbanizzazione secondaria o sociale* (attrezzature di quartiere scolastiche, assistenziali, sanitarie, annonarie, sportive, ricreative, ecc.). Queste opere aumentano il valore edificatorio dei terreni privati e costituiscono un complemento indispensabile alle opere precedenti; nella grande maggioranza dei casi la collettività, oltre a sostenere le spese di costruzione, acquista, a valore di mercato, le aree necessarie alle attrezzature.
c) La collettività sostiene interamente anche l'*urbanizzazione generale* del territorio (attrezzature e servizi di carattere cittadino, trasporti pubblici, nettezza ur-

bana, ecc.) affrontando le spese relative alle aree, alle costruzioni, agli impianti, alla gestione, al personale, ecc.; anche queste ultime opere aumentano il valore edificatorio dei suoli.

Tutti e tre i tipi di urbanizzazione descritti sono quindi affrontati con investimenti pubblici e i relativi oneri sono ripartiti sulla collettività attraverso il sistema fiscale. Nei casi migliori, ad esempio in base alle norme di attuazione dei piani regolatori di minima previsione adottati dal 1961 al 1962 nel comprensorio bolognese, si riesce ad addossare alla proprietà dei suoli le urbanizzazioni primarie; eccezionalmente (vedi ancora le suddette norme) si riesce a recuperare gratuitamente alla collettività le aree necessarie alle urbanizzazioni secondarie. Non si vede quindi la logica, anche sul terreno giuridico, di una operazione economica di cui la collettività sostiene gli oneri e la proprietà dei suoli trae gli esclusivi benefici.

Giuseppe Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967, pp. 30-41.

6.4. Il territorio come sistema

6.4.1. L'organizzazione territoriale come sistema complesso guidato e controllato dalla pianificazione (da: McLoughlin, *Pianificazione urbana e regionale*)

1. I sistemi in generale

In questo paragrafo si introducono le nozioni che sono alla base di questo libro: l'ambiente come sistema e il suo controllo attraverso l'applicazione di principi cibernetici. Nel linguaggio corrente un sistema è inteso come: «un tutto complesso», o un «sistema di elementi connessi, o di parti connesse», o un «corpo organizzato di elementi materiali ed immateriali», o «un gruppo di oggetti connessi tra loro o che interagiscono in modo tale da formare un'unità». Negli ultimi anni si è sviluppato un certo corpus concettuale noto come *teoria generale dei sistemi*[423] che riguarda la nozione di sistema in generale, così come la *ricerca operativa*[424] applica il modo di pensare per sistemi, attraverso l'analisi dei sistemi, alle situazioni reali, mentre la *cibernetica*[425] consiste nello studio del controllo dei sistemi complessi, sia viventi che inanimati. All'inizio di questo libro si è visto come le relazioni dell'uomo (e degli altri esseri viventi) con l'ambiente possono venire identificate in termini di sistema: come un sistema ecologico o un eco-sistema. Stafford Beer[426] ci ricorda che «la definizione di un qualsiasi sistema particolare è arbitraria … l'universo sembra essere costituito di un insieme di sistemi, ciascuno dei quali è contenuto in un sistema maggiore, come nel caso di un insieme di blocchi da costruzione vuoti. Così come è sempre possibile espandere il sistema in una dimensione più ampia, è anche possibile ridurlo ad una versione minore ... Il punto da afferrare è che se vogliamo considerare le interazioni relative ad una semplice entità, dovremo anche definire quell'entità come parte di un sistema. Il sistema che vogliamo definire è un sistema in quanto contiene parti interrelate tra loro e in un certo senso costituisce un entità completa in se stessa. L'entità che si considera farà

[423] Von Bertalanffy, L., "An Outline of General System Theory", *British Journal of the Philosophy of Science*, 1, 1931, pp. 134-63.
[424] Churchman, C. W., R. L. Ackoff, e E. L. Arnoff, *Introduction for Operation Research*, New York, 1937.
[425] Wiener, N., Cybernetics, New York, 1948; Ashby, W. R., *An Introduction to Cybernetics*, Londra, 1956.
[426] Beer S., *Cybernetics and Management*, Londra. 1959, cap. Il.

certamente parte di un certo numero di questi sistemi, ciascuno dei quali è a sua volta un sotto-sistema di una serie di sistemi più ampi. Così il problema di definire il sistema che desideriamo studiare non risulta affatto facile».

2. L'ambiente umano come sistema

(...) Le parti che costituiscono il nostro sistema sono attività umane persistenti; soprattutto quelle che tendono ad avvenire e a ripetersi in specifiche localizzazioni, o all'interno di particolari zone o aree[427]. All'interno dell'ampio campo di attività umane esiste poi una continua gradazione tra le attività che sono strettamente «connesse ad un luogo» e quelle che sono invece del tutto casuali in termini di luogo. Per esempio: la vita familiare, allevare e curare i bambini, far visita agli amici, ecc. sono tutte attività strettamente connesse ad un luogo; mentre un passatempo come fare fotografie - in cui l'intero ambiente può essere l'elemento di riferimento - è di per sé solo vagamente collegato ad un luogo. Nonostante esista una gradazione fra estremi ci si trova di fronte a considerevoli scarti. Webber ci ha fornito un quadro completo e stimolante del modo in cui alcune attività umane si collegano più o meno ad un luogo. Anche se le componenti del nostro sistema, che è un ecosistema, sono in genere le attività ricorrenti e più strettamente connesse ad un luogo, deve essere ben chiara la natura fluida di questa distinzione.

I collegamenti tra le parti sono *le comunicazioni umane* ed ancora una volta il nostro interesse si deve soprattutto centrare su quelle che hanno carattere ricorrente e sono spazialmente aggregate (in «canali», come si vedrà più avanti)[428]. Le comunicazioni permettono alle varie attività di interagire tra loro, di collegarsi e di influenzarsi reciprocamente in modo che si possano verificare i modelli di comportamento umano indispensabili; esse possono naturalmente assumere forme diverse. Le comunicazioni radio rappresentano un buon esempio di interazione senza collegamenti con un luogo; mentre i trasporti ferroviari rappresentano ovviamente l'estremo opposto. La comunicazione coinvolge diversi tipi di interazione: la trasmissione di beni materiali, di persone, di messaggi e di impressioni ricevuti dagli organi sensori della vista, dell'udito, dell'odorato; il trasporto può essere distinto come un sottosistema di comunicazione relativo all'interazione materiale (di beni e di persone). Così come le attività possono essere più o meno connesse ad un luogo, altrettanto avviene per le comunicazioni. Conosciamo tutti i messaggi per posta (messaggi materiali che comportano modi di trasporto collegati al luogo), progressivamente Sostituiti dai messaggi telefonici. La televisione permette alle impressioni sensorie di forme e suoni, registrate in una partita di calcio, di venire ricevute quasi in ogni punto della superficie terrestre.

---

[427] Chapin F. S., *Urban Land Use Planning*, Urbana Illinois, 1965, pp. 90-96.
[428] Meier R. L., *A Communications theory on urban Growth*, Cambridge, Mass., 1962.

Ancora una volta il nostro interesse principale sta nell'identificare le connessioni del sistema nelle comunicazioni più ricorrenti e più fortemente condizionate in termini spaziali. Così, il primo passo da compiere nel definire il sistema con cui abbiamo a che fare sta nel riconoscere le attività collegate da comunicazioni. Questo può essere espresso in forma grafica nelle parole di Beer: «Rappresenteremo adesso le "parti" che formano questo sistema ricorrendo ad una serie di punti. I collegamenti del sistema possono essere introdotti in questa immagine tracciando delle linee tra i punti; alcuni punti possono essere collegati a tutti gli altri punti, in certi casi però un punto può esserlo soltanto ad uno dei restanti punti. Ci troviamo così di fronte ad un sistema che si presenta come una rete»[429]. Procedendo ulteriormente: il nostro sistema assume una precisa forma fisica. Le attività avvengono all'interno di *spazi* adattati, che includono edifici, stadi, parchi, spiagge, laghi, case, foreste, aeroporti e così via. L'aggettivo «adattato» non implica necessariamente l'esistenza di una costruzione fisica o di uno sviluppo fisico; i campi usati da un club motociclistico per le gare di motocross, le spiagge o le dune di sabbia usate dai gitanti, un lago naturale per gli entusiasti della vela o una montagna per gli alpinisti ne sono altrettanti esempi. E nel loro uso cosciente e regolare che essi assumono la definizione di «spazi adattati»[430]**;** analoghe osservazioni possono essere applicate alle forme fisiche delle comunicazioni: i *canali*. Anche questi ultimi possono essere deliberatamente costruiti: le strade, i sentieri, le ferrovie, i canali, le condotte, i cavi telefonici e gli skilift; oppure presi direttamente dalla natura: i fiumi, i corridoi aerei, la sommità delle montagne o il fondo delle valli.

3. Sistemi e struttura

Le parti del nostro sistema sono attività connesse attraverso comunicazioni, molte delle quali assumono la forma fisica di spazi adattati e di canali. Non dobbiamo però pensare che tra questi due aspetti del sistema sussista una corrispondenza fissata, immutabile[431]. Molte attività hanno luogo all'interno di spazi adattati, originariamente destinati a finalità del tutto diverse e alcuni canali vengono utilizzati per nuove forme di comunicazione[432]. Nel corso del suo sviluppo tutta la storia delle città e della campagna testimonia questo fenomeno: gli edifici che originariamente erano chiese divengono depositi e sale di riunione; le abitazioni si trasformano in negozi e uffici; i parchi pubblici diventano spesso parcheggi per le automobili. Molte attività diverse possono d'altra parte utilizzare lo stesso spazio o

---

[429] Beer Stafford, op. cit.

[430] Lynch Kevin, *The image of the city*, Cambridge, Mass., 1960.

[431] Colin Buchanan in associazione con Economic Consultants Ltd., *South Hampshire Study: A Report on the Feasibility of major urban Growth*, Londra 1966, cap. 3 e Volume aggiunto 2.

[432] Cowan P., "Institutions, Activities and Accommodation in the City", in: *Journal of the Town Planning Institute*, 52, 1966, pp. 140-1.

canale: un fenomeno di sovente definito «utilizzazione multipla». Un lago serve come serbatoio d'acqua, per l'allevamento di pesci e per gli sport acquatici; le strade sono utilizzate non soltanto per la funzione trasporto, ma anche per parcheggiare, per svolgere il commercio al dettaglio e per tenervi riunioni pubbliche. Non dobbiamo essere scoraggiati da questi problemi concettuali. Il punto chiave è che un sistema non è il mondo reale ma semplicemente uno dei modi per analizzarlo; le definizioni date ai sistemi dipendono di conseguenza in buona parte dalle finalità rispetto a cui essi sono stati introdotti. Il lettore che non è abituato a pensare in termini di sistemi dovrà aver pazienza; aumentando la sua familiarità con questi problemi sarà in grado di arrivare ad un maggior grado di chiarezza.

Per quanto ci riguarda crediamo che una delle maggiori difficoltà per i pianificatori nasca proprio dal peso eccessivo che viene attualmente attribuito all'aspetto fisico degli spazi e dei canali. Vorremmo suggerire una correzione che, pur riconoscendo l'importanza degli elementi materiali, ponga l'accento anche sulle *attività* e le *comunicazioni umane* che costituiscono la chiave di comprensione e di controllo del sistema. Oltre a consentire una migliore conoscenza dei fenomeni, l'approccio per sistemi può essere utilizzato in una serie di situazioni pratiche e molti dei problemi di definizione dei sistemi, delle loro componenti e dei loro collegamenti verranno risolti quando discuteremo le tecniche di pianificazione nei capitoli seguenti.

Le componenti e le connessioni del sistema possono anche essere descritte a seconda del tipo o del modo. Per esempio, le attività possono essere di tipo domestico, o produttivo, ricreativo, educativo, ecc. Se adottiamo una «grana» tipologica più fina potremo poi arrivare a distinguere attività come: possedere azioni, coltivare frutta, i club giovanili e la fabbricazione di carburatori. I collegamenti possono essere descritti rispetto al contenuto, ai modi in cui avvengono o ad entrambi. Potremo ad esempio identificare a livello tipologico, dei movimenti di beni materiali, dei movimenti di persone, dei flussi di messaggi, mentre tra i modi esistono il trasporto veicolare su strada, segnali radio, i flussi lungo certi condotti, i messaggi telefonici e le impressioni sensorie di natura visiva trasmesse dagli oggetti agli occhi umani. Una grana più fina distinguerà i movimenti di passeggeri sulle automobili private per fini ricreativi, i flussi di gas naturale nei condotti, le trasmissioni ad onde corte della polizia e così via. Ai fui illustrativi è possibile quantificare in modo diverso sia le componenti che le connessioni del nostro sistema. Le attività possono venire misurate rispetto alla loro *entità quantitativa*: cioè quantità di popolazione, di occupazione, di capitale fisso, quantità di legname, di superficie, e alla *densità*: cioè persone per ettaro, addetti per ettaro, volume di vendite per metro quadrato. Le comunicazioni sono misurate in termini di flusso: cioè veicoli, messaggi, chilowatt, treni, passeggeri e per *densità di flusso o interazione*: ad esempio unità di passeggeri-automobile per ora, milioni di metri cubi al giorno. (...)

4. L'approccio sistemico ai piani

Se noi consideriamo la città come un sistema dinamico che si evolve in risposta a molte influenze, ne segue che i piani per questa città devono essere elaborati in modo coerente a questo principio; come dice Mitchell essi: «saranno i piani relativi alla natura; i valori, la quantità e la qualità del mutamento urbano: cioè piani per un processo di sviluppo. Essi saranno espressi in termini dinamici, piuttosto che statici; partiranno dalle condizioni presenti per puntare nella direzione del mutamento»[433].

Una serie di sperimentazioni relative agli stadi attraverso cui i piani potrebbero svilupparsi metteranno in luce le fasi attraverso cui la città stessa dovrebbe passare, costituendo i diagrammi dei corso da guidare. Saremo allora in grado di centrare l'attenzione sul livello di benessere della città in qualsiasi momento (e in una sequenza) e non semplicemente rispetto ad una data futura, molto distante.

Elemento di base dei piani dovrebbe essere un programma in cui sia definito come la città dovrebbe evolversi in una sequenza di fasi, per esempio della durata di cinque anni ciascuna. Questi programmi si articolerebbero in una serie di diagrammi, statistiche e testi che fisserebbero per ogni quinquennio il tipo di organizzazione e dislocazione spaziale che si intenderebbe dare alle principali attività: agricole, industriali, commerciali, residenziali, ricreative, assieme alle previste reti di comunicazione e di trasporto. Gli usi del suolo ed i flussi lungo le reti verrebbero descritti sia in termini quantitativi che qualitativi; si fornirebbero inoltre adeguate informazioni relativamente a problemi come la distribuzione della popolazione, il tasso di motorizzazione privata, il potere d'acquisto degli abitanti dell'area, la superficie destinata a industrie e ad aree commerciali, i parcheggi e il volume di traffico, in modo da rendere chiari gli intendimenti e le aspettative del piano. Anche le informazioni dovrebbero essere espresse in forma tale da poter venire direttamente usate per la messa in atto ed il controllo del piano (è questo un punto molto importante che svilupperemo in maggior dettaglio più avanti). Le cifre sarebbero espresse in termini probabilistici, all'interno di un certo campo di variabilità (ristretto nel futuro più prossimo, laddove si può essere più certi degli andamenti, e progressivamente più ampio via via che l'orizzonte si allarga, in quanto la previsione del comportamento umano diventa sempre più difficile sul lungo termine). Questo vale ovviamente soltanto per i documenti di base del piano: essi dovrebbero essere poi integrati da una serie di studi più dettagliati relativi allo sviluppo dell'uso del suolo, le ristrutturazioni urbanistiche, la costruzione di strade e ai programmi per la costruzione delle attrezzature scolastiche e di edilizia residenziale. In alcune aree sarebbe necessario condurre studi speciali sui problemi dell'abbandono e del restauro

[433] Mitchell, R. B., "The new Frontier in metropolitan Planning", in: *Journal of the American Institute of Planners*, 27, 1965, pp. 169-75.

degli edifici antichi, in altre bisognerebbe analizzare lo sviluppo di attrezzature per le vacanze e il turismo. Questi approfondimenti in parte deriverebbero dall'interpretazione ampia e generale del processo urbano che abbiamo tracciato e in parte contribuirebbero a perfezionarla e correggerla; questi studi di dettaglio sarebbero infatti già stati utili per costruire modelli di simulazione della crescita dell'area allo studio in termini di entità complessiva. La parte del piano espressa in mappe, o comunque in forma diagrammatica, dovrebbe essere costruita come una sequenza cinematografica del futuro, in cui ciascun fotogramma riporterebbe l'immagine della città che si dovrebbe avere ad una certa data futura; l'intero rullo illustrerebbe il processo di mutamento che vorremmo si verificasse nella città e, per restare nella metafora, le parti statistiche e i testi scritti sarebbero infine la colonna sonora di commento al corso pianificato della città[434].

Questi piani rappresentano la indispensabile descrizione della traiettoria che vorremmo che un sistema dinamico seguisse: combinano insieme uso del suolo e comunicazioni in ogni istante della sequenza temporale e indicano in che direzione la città dovrebbe svilupparsi e in che modo questo può avvenire. I metodi per formulare i piani e i dettagli della loro formulazione e del loro contenuto sono trattati nel capitolo 9, mentre nel capitolo 10 si analizzano i problemi e i metodi relativi alla scelta tra un ventaglio di piani alternativi: cioè il processo di valutazione del piano.

5. Esecuzione, guida e controllo

La messa in esecuzione di questo piano rientra nel campo più generale delle azioni di controllo, nel senso inteso dall'ingegneria dei sistemi e dalle scienze biologiche, cioè non nel senso angusto e restrittivo di esercitare un veto ma in quello più ampio, che include stimoli positivi e interventi. Questo tipo di controllo è stato definito come «ciò ... che fornisce una direzione in conformità al piano o, in altre parole, il modo di contenere entro limiti tollerabili le variazioni rispetto agli obiettivi del sistema»[435].

Si tratta evidentemente di una definizione molto generale che può essere applicata a qualsiasi situazione di controllo - biologica, economica, industriale o politica - e tanto che il sistema sia semplice e determinato o probabilistico che nel caso sia altamente complesso[436]. Vedremo più specificamente come essa possa venire applicata ai sistemi urbani e regionali. Per mettere in esecuzione un piano del tipo di quello descritto, è necessario che la città segua, «all'interno di limiti tollerabili», il corso che il piano ha- tracciato in tutti i suoi punti più importanti.

---

[434] Buchanan C., op. cit., pp. 7-13.
[435] Johnson, R. A., F. E. Kasr e J. E. Rosenzweig. *The Theory and management of systems*, New York, 1963.
[436] Rose, J., *Automation: its Anatomy and Physiology*, Edimburgo, 1967.

Questi processi di controllo sono del tutto consueti in altri campi usano ad esempio in macchine molto semplici come i termostati, dove la sorgente di calore viene controllata attraverso gli scarti rispetto alla temperatura prescritta, nei processi industriali più complicati e nei sistemi molto complessi uomo-macchina, come nel caso di una macchina guidata da un uomo.

Il principio generale che qui viene introdotto è chiamato «regolazione controllata dell'errore»[437]; esso è attuato attraverso un meccanismo di controllo fornito di informazioni relativamente allo stato effettivo, confrontato allo stato desiderato. Ci sono quattro elementi comuni in ogni controllo:

1. il sistema che deve essere controllato;
2. lo stato o gli stati del sistema che si desidera ottenere;
3. un meccanismo per misurare lo stato effettivo del sistema e quindi la sua deviazione dallo stato desiderato;
4. un sistema per fornire influenze correttive al fine di mantenere il sistema entro i limiti indicati.

Nel nostro caso la città corrisponde ovviamente al sistema che desideriamo controllare; gli stati desiderati sono espressi nel piano e noi valutiamo quale sia lo stato effettivo in qualsiasi momento attraverso varie forme di indagine, paragonando così le condizioni effettive a quelle previste dal piano. Cosa bisogna però fare in termini di azioni correttive, al fine di mantenere il sistema lungo il corso prefissato? Data la sua natura, la città può essere influenzata aggiungendo, rimuovendo o alterando parti componenti o collegamenti tra componenti, cioè gli usi del suolo e le comunicazioni; ne segue allora che si può influenzare l'evoluzione della città regolando il processo di addizione, rimozione e alterazione relativo[438]. Questo risultato può essere ottenuto in due modi. In primo luogo realizzando direttamente le modificazioni; si pensi a questo proposito all'amplissimo campo dell'intervento pubblico relativo agli ospedali, alle scuole, alla residenza, ai servizi, alle strade, ai trasporti con autobus e per ferrovia, ai parcheggi, e così via. In secondo luogo, indirettamente, regolando il flusso di modificazioni promosse da altri attraverso tutti i processi di controllo dello sviluppo: cioè esercitando il potere di dire si o no ad un ventaglio di proposte private (e in taluni casi pubbliche) estremamente ampio[439].

Il pianificatore diventa come il timoniere di un battello. La sua attenzione si centra sul piano della città - il corso che è stato espresso in mappe e la successione di stadi attraverso cui essa dovrebbe passare - e sulle indicazioni ricavate dalle indagini che indicano la situazione effettiva in cui si trova la città. Per poter svolgere il suo lavoro di guida egli dispone di due strumenti di controllo principali: uno è

---

[437] Ashby, W. R., *An Introduction to Cybernetics*, Londra, i956, cap. i2.

[438] McLoughlin, J. B., "Notes on the Nature of Physical Change", *Journal of the Town Planning Institute*, 51, 1965, pp. 397-400.

[439] Llewelyn-Davies, R., "Research for Planning", *Journal of the Town Planning Institute*, 53, 1967, pp. 221-25.

l'influenza che esercita sull'investimento pubblico, lo sviluppo e le politiche, e l'altro può essere visualizzato come un interruttore con la scritta: «tutto-niente», «sì-no», attraverso cui vengono consentite o bloccate le proposte di mutamento promosse dall'iniziativa privata. Resta un problema: come fa il pianificatore a sapere in quale momento debba dire sì o no, o quale debba essere la sua risposta relativamente alle proposte pubbliche? Il guidatore di automobili deve guardare la strada davanti a sé: ha imparato attraverso l'esperienza che tipo di risposte si può attendere dal volante, dai freni, dalla frizione, ecc. «Gli organi preposti alla pianificazione debbono valutare se lo sviluppo proposto farebbe progredire, o arrestare le politiche e gli obiettivi fissati nel piano, o non avrebbe alcun effetto su di essi»[440].

È evidente che si può in parte rispondere a questi interrogativi attraverso l'esperienza - come nel caso di un'automobile -; ma per controllare sistemi più complessi come una città dobbiamo ancora una volta ricorrere ad elementi analogici o a modelli: strumenti che ci hanno aiutato a formulare il piano e ci aiuteranno a portarlo a compimento. Nelle fasi di controllo e di realizzazione ricorre spesso l'interrogativo: «Cosa avverrebbe se approvassimo o rifiutassimo questa richiesta? La città continuerebbe il suo corso o no?». È chiaro che dobbiamo disporre dei mezzi che ci consentano di prevedere i possibili effetti delle nostre azioni poiché nel tempo in cui essi avvengono il sistema può essere andato al di là dei limiti fissati dal piano ed una azione correttiva può risultare troppo tardiva. Possiamo riferire tutti questi interrogativi ai nostri modelli, che sono in grado di simulare quali saranno le risposte all'interno della città per un certo periodo di tempo. In tal modo è possibile affrontare singole proposte di mutamento di scala notevole o l'insieme di un certo numero di proposte di scala minore.

L'uso di questi modelli accresce o amplia l'esperienza del pianificatore. Essi possono anche costituire un preavviso, indicando la necessità di una azione correttiva che in futuro è opportuno prendere, consentendo al pianificatore di sperimentare differenti forme di intervento o di politiche pubbliche che permetterebbero di porre sotto controllo il sistema ed eventualmente di rimetterlo sul binario che deve seguire.

Poiché nel modello di simulazione è anche introdotta la variabile temporale, è possibile verificare i diversi aspetti dell'azione sul breve, medio e lungo termine. Come ha osservato Mitchell[441]:

«Questo continuo processo di pianificazione del futuro incorporerà un feedback di informazioni sul processo di mutamento della comunità e sui risultati di un'azione pianificata e programmata. In tal modo, via via che si misura il progresso compiuto, si può adattare il processo di pianificazione in modo da guidare lo sviluppo; un po' come avviene per la traiettoria di un missile, guidata da un feedback di informazioni relative alla sua deviazione da una traiettoria prevista». Egli conti-

---

[440] Planning Advisory Group, *The Future of Development Plans*, Londra, 1965.
[441] Mitchell R. B., *op. cit.*, p. 171.

nua, osservando: «il processo di pianificazione si struttura in tre modi rispetto alla variabile temporale:

a. è continuo e si conclude in un piano finale;
b. cerca di influenzare e di utilizzare il processo di mutamento, invece di delineare una futura condizione statica;
c. si esprime parzialmente in programmi di azione a lungo e medio termine da intraprendere e di capitale ed altre risorse da utilizzate».

Infine l'esistenza di serie deviazioni e la scoperta che sono necessari interventi di scala maggiore potrebbe anche suggerire una revisione del piano, poiché le sue finalità ed i suoi assunti possono risultare superati. Questo potrebbe costituire l'occasione per tracciare un nuovo corso da seguire e così facendo il ciclo senza fine si concluderebbe.

J. Brian McLoughlin, *Pianificazione urbana e regionale*, Marsilio, Padova, 1973 (1969), pp. 39-64 e 67-73.

6.5. Dopo trent'anni: imparare dall'esperienza

6.5.1. Rapporto sugli insediamenti umani in Italia (Ministero degli Affari Esteri e altri, *Vancouver 76 Habitat Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani. Contributo dell'Italia alla conferenza Habitat* [442])

1. Particolarità dello sviluppo urbano e dei problemi dell'habitat in Italia

Per l'Italia, i problemi dell'habitat e del sistema insediativo in generale presentano numerosi punti di analogia con quelli di gran parte dei paesi industrializzati. Va anche, però, considerata la particolarità della situazione del nostro paese derivante dalle caratteristiche proprie dello sviluppo urbano, così come si è andato svolgendo negli ultimi decenni, e che rivela profonde differenziazioni qualitative in rapporto ad altre situazioni nazionali, con un aggravamento quantitativo di certi fenomeni comuni (per esempio, in materia di degrado ambientale e di carenza di servizi).

La peculiarità del caso italiano nel contesto della crisi che attraversa il sistema urbano nel mondo, può essere schematicamente fatta risalire a due ordini di fattori: da una parte, l'accelerata industrializzazione, ed il conseguente processo di urbanizzazione, concentrati in un arco temporale assai più ristretto di quello percorso dagli altri paesi industrializzati; dall'altra parte, un sistema fisico-territoriale assai fragile caratterizzato da una limitata disponibilità di spazio fisico utilizzabile e di risorse naturali in generale e da una struttura insediativa dispersa in una quantità di piccoli agglomerati di grande valore socio-culturale.

L'impatto tra gli impetuosi fenomeni migratori del ventennio seguito al secondo dopoguerra ed il debole quadro fisico-urbano preesistente ha letteralmente sconvolto l'assetto territoriale del paese, provocando una complessiva situazione di squilibrio dell'habitat, sia nelle aree metropolitane che nei centri minori, sia negli insediamenti agricoli che nelle zone di esodo.

---

[442] Per motivi tecnici sono state omesse le tabelle che corredavano il testo originale e in cui erano riportati i seguenti dati generali di quantificazione dello stato dell'uso del suolo in Italia: quantità e distribuzione degli investimenti nazionali, della popolazione, della forza-lavoro; dimensione e variazioni demografiche dei comuni; abitazioni e stanze (Nota dell'Autore).

Se l'Italia appartiene da qualche tempo alla categoria dei paesi «più industrializzati del mondo», non va dimenticato come questo titolo sia di assai recente acquisizione.

Quanto paesi di più solida struttura (Francia, Inghilterra, Germania, USA, ecc.) realizzarono nell'arco di un intero secolo (fra le due metà del XIX e del XX secolo) nel nostro paese è stato realizzato in un periodo di tempo ristrettissimo: in meno di venti anni, tra la fine della seconda guerra mondiale e i primi anni '60, coincidenti con il cosiddetto «miracolo italiano». Infatti, alla fine del conflitto, la situazione dell'industria italiana appariva assai simile a quella degli altri paesi industrializzati nella metà del XIX secolo, con una buona metà della popolazione ancora occupata nell'agricoltura e con un apparato industriale assai concentrato territorialmente, produttivamente assai poco diversificato e dotato di limitati mercati di smercio. Il decollo che per Francia, Inghilterra, Germania, USA, avvenne nelle note condizioni storiche della grande espansione capitalistica della fine del secolo, per l'Italia si realizza negli anni della ricostruzione postbellica, mediante la massiccia introduzione di nuove tecnologie e l'apertura al mercato europeo. In circa venti anni, dal '50 al '70, l'occupazione industriale passava dal 27% al 43% (cioè ai livelli di Germania, Francia, Inghilterra); nello stesso periodo l'occupazione agricola crolla dal 48% al 19% e si verifica il massiccio fenomeno di esodo dalle campagne e dai centri minori verso le città e verso le regioni più industrializzate del Nord, che secondo le stime più recenti ha interessato circa 15 milioni di italiani, un buon quarto dell'intera popolazione del Paese.

L'importanza e la rapidità dei fenomeni sinteticamente descritti sì andavano però realizzando, come si è accennato, in un contesto territoriale estremamente fragile.

Alla fine della guerra il sistema degli insediamenti in Italia era, infatti, ancora caratterizzato da una debole rete urbana basata su un assai limitato numero di città oltre i 100 mila abitanti - 22 in tutto dove risiedeva meno del 17% della popolazione complessiva[443] - e da una miriade di insediamenti con poche migliaia di abitanti e con scarsi servizi urbani, ma caratterizzati nella quasi totalità da preesistenze storico-culturali di altissimo valore.

Allo stesso tempo il quadro fisico ambientale appariva chiaramente segnato dalla scarsità delle risorse disponibili: aree utilizzabili per gli insediamenti (meno del 45% del totale), superfici coltivabili e risorse idriche molto al di sotto della media delle altre situazioni europee.

Non deve meravigliare pertanto la situazione di dura conflittualità scaturita ben presto dall'impatto tra la rapida e massiccia ridistribuzione professionale ed insediativa della popolazione ed un quadro territoriale così debole (per la mancanza di solide strutture urbane e per la scarsità delle risorse fisiche disponibili) e al tempo

[443] Negli anni '70 diventeranno circa quaranta con una popolazione che rappresenta quasi il 30% del totale.

stesso così delicato (per le preesistenze storico-ambientali e per la grande articolazione della cultura popolare).

Non era, invece, appieno prevedibile la misura degli effetti devastatori e in gran parte irreversibili di questa specie di «blitz»territoriale sull'assetto generale del paese, con l'approfondimento degli squilibri storici tra il nord e il sud del paese e con la comparsa di nuovi fenomeni di squilibrio tra le zone costiere e le aree interne, montane e collinari.

In realtà si è andato formando e consolidando in questo ultimo ventennio un modello d'assetto territoriale profondamente diverso da quello prebellico, che si potrebbe definire «modello della concentrazione». La caratteristica dominante di questo modello è rappresentata dal pessimo rapporto tra risorse territoriali e loro utilizzazione: loro sfruttamento esasperato, fino alle soglie della distruzione, nelle aree di concentrazione; subutilizzazione, fino al degrado dell'ambiente fisico e della struttura socio-culturale, nelle zone di esodo[444].

Ai fattori di carattere strutturale precedentemente accennati (industrializzazione - esodo - urbanizzazione) si sono aggiunti la debolezza e arretratezza dell'apparato istituzionale e amministrativo, del tutto impreparato ad una situazione del genere, ed il rapido formarsi - soprattutto nelle zone di concentrazione - di estesi e robusti meccanismi di rendita fondiaria che sono stati esaltati proprio da quel tipo di crescita urbana.

La storia delle politiche territoriali di questi ultimi decenni è caratterizzata dai costanti tentativi di incanalare e razionalizzare questo processo tumultuoso. Da un lato si è cercato di dotare gli apparati amministrativi centrali e periferici di poteri e strumenti di intervento più adeguati agli enormi problemi di gestione posti dall'irruenza e dalla rapidità dei fenomeni di trasformazione territoriale; dall'altro, di contenere e limitare, attraverso specifiche iniziative legislative, la speculazione sulle aree urbane:

Del resto, l'obiettivo del ribaltamento del «modello della concentrazione» poteva essere perseguito soltanto affrontando globalmente il problema, cioè portando avanti politiche alternative tese verso modelli di decentramento e di diffusione dello sviluppo. In questa direzione, a prescindere dalla congruità degli strumenti proposti e dai risultati raggiunti, si sono mosse le politiche d'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le strategie della programmazione economica nazionale, e le diverse politiche di settore.

Le ragioni del sostanziale fallimento di questi tentativi dì razionalizzazione e di ribaltamento di un processo «spontaneo» che ha portato al quasi totale dissesto del sistema insediativo nazionale, possono ritrovarsi essenzialmente nel generale bi-

---

[444] Uno degli indicatori più significativi di questo fenomeno è rappresentato dalla evoluzione delle aree metropolitane per le quali i documenti della Programmazione economica hanno previsto che, in assenza di modifiche di tendenza, il 37% della popolazione italiana nel 1980 (previsione alla quale ci si sta notevolmente avvicinando) ed il 43% nel 2000, risiederà su una superficie pari al 40% di quota nazionale.

lancio deficitano della politica di piano, nel rapporto subordinato venutosi a creare tra quadro politico-istituzionale e meccanismi economici e di mercato e nella mancata approvazione di una riforma urbanistica, capace di colpire la rendita fondiaria.

In più, per i problemi del territorio, si è constatata la impossibilità di impostare e portare avanti politiche di riequilibrio dello sviluppo in carenza di un sistema di potere decentrato. Può infine aggiungersi che proprio l'avvio in questi ultimi anni, di una profonda trasformazione del sistema delle autonomie territoriali - costituzione delle Regioni, formazione di enti comprensoriali, organizzazione di unità territoriali decentrate nelle aree metropolitane, e così via - può costituire la più sicura garanzia per la riproposizione e la realizzazione di un modello alternativo.

Se queste sinteticamente descritte sono le peculiarità che caratterizzano il caso italiano nel contesto mondiale dei problemi dell'habitat, un loro esame il più possibile approfondito proprio nei suoi aspetti più singolari - insistendo cioè più sulle diversità che sulle analogie con altre situazioni storiche e nazionali - può avere un . valore realmente significativo per un confronto generale sui problemi del sistema abitativo nel mondo. Altrettanto va detto a proposito delle soluzioni tentate. Un'analisi realistica delle difficoltà incontrate e un bilancio obiettivo dei risultati ottenuti può aiutare in maniera determinante per la ricerca di comuni e articolate prospettive di soluzione.

2. L'evoluzione strutturale e le modifiche del quadro fisico e urbano

1. Il processo di industrializzazione

Come si è detto, il processo di industrializzazione del nostro paese già avviato con grave ritardo rispetto agli altri paesi europei, ha vissuto la sua fase di grande espansione in un arco di tempo eccezionalmente breve tra gli anni '50 e gli anni '70.

Esso ha bruscamente e profondamente travolto la struttura della popolazione ed anche, come si vedrà, quella delle città. È sufficiente analizzare l'andamento degli investimenti nei vari settori e le modifiche nei comparti occupazionali per comprendere la profondità del fenomeno.

Già al primo censimento del dopoguerra (1951) appare leggibile una distribuzione precisa degli investimenti: nel nord il rapporto fra investimenti nei settori industriali (costruzioni escluse) ed investimenti nell'agricoltura è di 6 a 1, mentre nelle zone centrali è di poco più di 2 a 1, e nel sud ancora inferiore. Ciò significa che già nel primo periodo del dopoguerra circa il 30% degli investimenti veniva concentrato nei settori industriali (in particolare ben il 45% al nord) e solo l'11% nell'agricoltura.

Questo privilegiare il settore industriale del nord è confermato dall'andamento degli investimenti in altri due settori, le costruzioni ed i trasporti e comunicazioni. Nel 1951 il settore delle costruzioni vede infatti circa il 55% degli investimenti concentrarsi nelle aree del nord a significare non solo dello sforzo di ricostruzione del settore abitativo ma anche della costruzione di impianti produttivi; quello dei trasporti e delle comunicazioni, sempre al 1951, vede concentrati nelle aree del nord circa il 60% degli investimenti statali come conseguenza della volontà di riattivazione e sviluppo delle reti di transito in funzione dell'apparato produttivo. Al 1951 l'agricoltura appare con evidenza come il settore produttivo con minori investimenti: non solo distante dai settori industriali, ma al 50% degli investimenti nelle costruzioni e neppure pari al settore dei trasporti e delle comunicazioni.

Nel decennio 1951-196 1 il divario fra investimenti nei settori industriali e in agricoltura tende a farsi ancora più rilevante: al 1961 l'industria sale al 32% circa mentre l'agricoltura scende al 9% del totale degli investimenti. Ma ciò che più va evidenziato è proprio l'ulteriore concentrazione al nord degli investimenti nel loro complesso, con il 70% del totale, contro il 12,5% circa nell'Italia centrale e il 17,5% in quella meridionale.

Nel decennio 1961-1971, infine, gli investimenti nei settori industriali restano al nord pressoché statici mentre aumentano in misura davvero notevole per il meridione: sono infatti gli anni dell'industrializzazione del sud che si sviluppa con particolari caratteristiche e cioè prevalentemente con insediamenti ad alta intensità di capitale. Gli investimenti nel settore agricolo non registrano invece sostanziali aumenti; anzi nell'ambito del Mezzogiorno si assiste ad una leggera flessione.

L'unico settore che appare in continua e imponente crescita nei due decenni, risulta quello delle costruzioni.

Ancor più significativa, ai fini della dimostrazione del rapido e squilibrato processo di industrializzazione e di urbanizzazione, è l'analisi dell'andamento occupazionale per i vari comparti (...).

Al 1951 su di un totale di 19,6 milioni di occupati, l'agricoltura ne assorbe 'il 45% contro il 22% delle attività industriali. Nel decennio 1951-1961 la situazione appare già modificata: al 1961, su un totale di 20,4 milioni, la percentuale di occupati in agricoltura scende al 30%; quella per i settori industriali tocca il 28%; il settore delle costruzioni raddoppia i propri addetti. L'agricoltura ha già perso circa 2,6 milioni di addetti, di cui 1,5 milioni dalle campagne dell'Italia centrale e meridionale; ma mentre il nord ed il centro hanno, in valore assoluto, accresciuto il numero degli occupati, il meridione è sceso di circa 100 mila unità nel suo complesso.

Nel decennio 1961-1971 il processo continua: malgrado il raddoppio degli investimenti industriali nel sud (che diventano quasi pari in valore assoluto a quelli del nord) gli addetti all'industria nel meridione crescono solo di 80.000 unità mentre al nord salgono di ben 350.000 unità. Contemporaneamente il meridione perde altri 900.000 addetti al settore agricolo, che non gode di adeguati investimenti. Sul

complesso dei 19,4 milioni di occupati al 1971, oltre il 50% sono al nord mentre il meridione non raggiunge il 30%. Particolarmente significativa è la distribuzione per comparti: al nord i 9,7 milioni di occupati sono per il 50% nei settori industriali, per il 30% in quello delle costruzioni e solo per il 12,5% in agricoltura; ai sud i poco meno di 6 milioni di occupati sono per il 30% ancora in agricoltura, per il 25% nel settore terziario e per meno del 20% nei settori industriali.

Appare infine significativo il calo costante del tasso di attività della popolazione, oggi pari al 34,7%[445]. Appare evidente comunque come esso risulti più elevato nelle zone del nord sin dal 1951 e come la divaricazione fra le tre ripartizioni sia andata, pur nel complessivo andamento decrescente, aumentando. Al 1951 la popolazione attiva del nord rappresentava già il 45% della popolazione attiva totale contro il 32% di quella meridionale; nel 1961 la percentuale sale al 49% per il nord mentre scende al 30,5% per il sud; nel 1971 infine essa sale ancora per il nord raggiungendo il 51% mentre per il sud resta ferma al 30% circa.

2. L'urbanizzazione

Al 31 dicembre 1975 l'Italia contava circa 56 milioni di abitanti, avendo più che raddoppiato la popolazione registrata all'epoca della sua unificazione (1861: 26,1 milioni di abitanti). La superficie territoriale del paese è di 301.245 kmq; ne risulta una densità piuttosto alta (186 ab/kmq). Tale densità, però, è del tutto teorica in quanto la gran parte della popolazione risulta concentrata nelle zone pianeggianti del. territorio (pari a circa 1/4 della superficie nazionale, contro i rimanenti 3/4 ripartiti quasi alla pari tra zone collinose e montagnose, poco adatte per insediamenti permanenti).

L'incremento della popolazione, rispetto agli ultimi tre censimenti (1951-1961-1971) è (...) relativamente contenuto (*nei due decenni rispettivamente 6,4% e 6,7%*). Ciò è dovuto a un rilevante fenomeno di emigrazione[446] e a un basso incremento naturale. Il quoziente di natalità è sempre stato basso a partire dal secondo dopoguerra, ma dal 1964 è in rapida ulteriore diminuzione ed ha toccato, nel 1974, il valore del 16%, tra i più bassi d'Europa e del mondo, mentre, d'altra parte, il quoziente di mortalità risulta ormai da tempo stabilizzato intorno a valori del 9,5%[447].

---

[445] Un'interpretazione di questo fenomeno comporterebbe analisi di natura assai complessa, relative ai caratteri «patologici» (carattere strutturalmente debole e deformato della domanda di lavoro) e «fisiologici» (aumento della scolarità, pensionamento anticipato) del mercato del lavoro in Italia.

[446] Non va dimenticato che nel solo decennio 1961-71 un milione di persone è emigrato verso altri paesi europei.

[447] Va tuttavia considerato che questo tasso finale di accrescimento può essere stato influenzato da una dinamica evolutiva di cui è componente essenziale il flusso migratorio interno. Infatti, i cambiamenti di ambiente e di abitudini e, soprattutto, la temporanea separazione delle famiglie, possono avere contribuito ad abbassare il tasso di natalità.

Più complessa è l'analisi per quanto riguarda l'assetto distributivo territoriale della popolazione. Ci si limita, a tale proposito, a sottolineare ciò che riguarda il processo di urbanizzazione, che costituisce peraltro - indipendentemente dal ritmo di accrescimento della popolazione - un fenomeno di fondamentale importanza con rilevanti implicazioni sullo sviluppo globale del paese, dando luogo a forti concentrazioni in contrapposizione allo spopolamento di vaste aree, con gravi conseguenze economico-sociali ed ecologiche.

Come può rilevarsi dall'andamento della popolazione nelle tre circoscrizioni, l'incremento della popolazione fra il 1951 e il 1961 è di gran lunga più accentuato nelle aree del nord (1,5 milioni) che non in quelle centrali (0,7 milioni) in cui va considerata la presenza determinante di Roma, e meridionali (0,9 milioni); e ciò si verifica malgrado in queste ultime sia più alto il tasso di natalità.

Lo stesso fenomeno - ancora più accentuato - si riscontra nel decennio 1961-7 1 ove ad una crescita complessiva di circa 3,5 milioni di abitanti fa riscontro un incremento di ben 2,3 milioni nelle aree del nord contro le 900.000 unità delle aree centrali e solo 300.000 nel meridione. La dimensione dei flussi migratori è già leggibile all'interno di questi dati. Tra il 1951 e il 1971 sono emigrati dal Mezzogiorno 4,3 milioni di residenti, quasi un quarto della popolazione iniziale.

Il processo di abbandono delle zone montane-collinari e delle campagne trova una ulteriore conferma non solo nel dato del decremento della popolazione rurale, che ha perduto quasi 5 milioni di unità tra il 1961 e il 1971, ma anche nella modificazione della distribuzione della popolazione per zone altimetriche.

Lo spostamento dall'interno verso le coste è dimostrato infatti dall'incremento della popolazione residente dei Comuni costieri, che è stato del 12,4% tra il 1951 e il 1961 e del 14,2% tra il 1961 e il 1971. Le zone collinari mostrano un leggero decremento percentuale mentre quelle montane presentano il calo più vistoso sia in valori assoluti che percentuali. Ben il 47% della popolazione italiana vive attualmente nei Comuni della fascia costiera.

La tendenza all'urbanizzazione trova una conferma generale nelle statistiche relative alle variazioni di entità demografica dei comuni italiani dal 1951 al 1971.

(...) Nel 1951 i comuni fino a 10.000 abitanti erano 6.955 (su di un totale di 7.804) e raggruppavano 21,1 milioni di abitanti (su 47,1 milioni di italiani). Ciò significa che il 45% della popolazione risiedeva in comuni piccoli e territorialmente sparsi. Le città superiori a 100.000 abitanti erano solo 25 e assorbivano 9,4 milioni di abitanti (solo il 20%).

Al 1971 i comuni inferiori ai 10.000 abitanti sono diventati 7.181 con una popolazione totale di 19 milioni di abitanti su un totale di 54 milioni, cioè a dire il 25% della popolazione.

Le città superiori ai 100.000 abitanti salgono a 47 ed accolgono ormai quasi il 30% della popolazione del Paese.

Un segno assai significativo del processo di trasformazione della struttura urbana è dato anche dal confronto fra gli aumenti di popolazione delle varie regioni e quelli dei relativi capoluoghi. Il Piemonte, ad esempio, ha subito un incremento assoluto di 914.000 unità: di queste ben 854.000 vanno a concentrarsi nella città di Torino; la Lombardia ha un aumento di 1,9 milioni di cui 1,4 si concentrano a Milano; il Lazio cresce di 1,3 milioni di cui quasi tutti vanno a Roma. Anche per le città del meridione si verifica lo stesso fenomeno.

L'intensità della concentrazione demografica assume maggiore evidenza se si fa riferimento alle 32 maggiori «aree metropolitane» del Paese[448] la cui popolazione al 1971 ammontava al *43% della popolazione totale distribuita sul 5,8% del territorio*, con una densità di 1.375 ah. per kmq. Nel decennio 1961-1971 l'incremento di popolazione in tali aree è stato del 17%, contro una diminuzione dello 0,12% nelle aree rimanenti. (...)

Il rovescio della medaglia è rappresentato dalle dimensioni dello spopolamento delle residue aree territoriali: tra il 1961 e il 1971 ben 4.943 comuni italiani, il 60% circa del totale e quasi tutti con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, sono in decremento di popolazione (il 54,4% dei comuni nelle Regioni nord-occidentali, il 51,4% in quelle nord-orientali, il 72% in quelle del Centro, il 75% nel Sud, il 59,9% nelle due isole). Le situazioni in decremento assoluto di popolazione investono anche parti delle regioni settentrionali e centrali (ad esempio l'intera regione Umbra); esse hanno raggiunto in alcune aree proporzioni pressoché irreversibili (invecchiamento di popolazione ai limiti delle capacità riproduttive).

La coesistenza di un accentuato processo di urbanizzazione e di un forte esodo, soprattutto nelle regioni meridionali del Paese, determinano due fondamentali ordini di problemi. Nelle zone di esodo, la scarsità di popolazione in ampie zone del territorio nazionale dà luogo a gravissimi danni economici e compromette l'equilibrio ecologico e ambientale (mancanza di presidio fisico del territorio, sottoutilizzazione del «patrimonio fisso sociale» rappresentato dai centri urbani, dalle infrastrutture ecc.). Nelle zone di concentrazione, all'opposto, l'eccessiva «presenza» di abitanti negli spazi urbani genera notevoli inconvenienti che si ripercuotono sulle condizioni di vita nelle grandi città (carenza di alloggi a basso costo, di servizi, di trasporti pubblici, alto costo della vita, inquinamento, ecc.). Questi inconvenienti non dipendono tanto dalle dimensioni assolute delle maggiori città italiane (dimensioni che potrebbero apparire relativamente modeste se confrontate con quelle delle maggiori metropoli mondiali), quanto piuttosto dal modo disordinato con cui tali dimensioni sono state raggiunte.

---

[448] Alcune formatesi attorno a città maggiori (Milano, Torino, Roma, Napoli), altre a struttura policentrica (per esempio: fascia Veneta, fascia Emiliana, media valle dell'Arno), altre attorno a più modesti «poli» meridionali (Pescara, Bari, Taranto, Palermo).

3. Il quadro fisico e le sue modificazioni

Il processo finora descritto si è sviluppato nell'ambito di un territorio caratterizzato da una morfologia poco favorevole, da una densità abitativa molto elevata e da una notevole scarsità di risorse naturali.

Le condizioni fisico ambientali del territorio italiano propongono invero non semplici problemi all'insediamento ed alla vita stabile di una densa popolazione.

Ne è prova la necessità, che si è avvertita in tutti i tempi, sin da quelli più remoti, di intervenire con specifiche azioni dirette ad instaurare preliminarmente un corretto rapporto tra acqua e suolo.

Tra queste vanno citate le opere di bonifica, volte a riscattare dalla malaria e dalla soggezione delle acque stagnanti le valli e le pianure grandi e piccole; ad assicurare stabilità ai bacini montani ed un regime ordinato ai corsi d'acqua, generalmente torrentizi e pericolosi; a procacciare il ristoro irriguo alle terre in gran parte. siccitose; a guadagnare alle colture ed alla residenzialità rurale le vaste formazioni collinari, mediante ingegnosi sistemi idraulico-agrari di controllo dei deflussi.

Per dare un quadro immediatamente comprensibile del problema degli insediamenti come si presenta oggi in Italia è opportuno richiamare alcuni caratteri geografici fondamentali del paese.

La superficie territoriale complessiva è, come si è detto, di 301.245 chilometri quadrati. Di tale superficie il 23,1% è costituito da pianure, il 41,7% da colline, il 35,2% è costituito da montagne (zone superiori a 600-700 m di altezza).

In rapporto alle destinazioni, lo stato del territorio si presenta suddiviso come segue: circa 20.000 kmq tra pianura e collina (il 40%) sono coltivati; altri 30.000 (10%) sono coltivabili; 50.000 kmq tra collina e montagna (quasi il 17%) sono costituiti da pascoli e foraggere; 60.000 kmq prevalentemente in montagna e collina (il 20%) sono a bosco; 30.000 kmq (il 10%) sono terreni non coltivati e non utilizzabili. Gli insediamenti e le attrezzature territoriali coprono 15.000 kmq circa.

La densità abitativa media è già abbastanza elevata: 186 ab/kmq; se peraltro si tiene conto dei caratteri geografici e altimetrici citati e si raffronta la quantità di popolazione con le parti di territorio effettivamente abitabili, cioè adatte a insediamenti e coltivazioni, ne risulta una densità effettiva altissima che si avvicina ai 400 ab/kmq contro i 350 dei Paesi Bassi, i 320 della Gran Bretagna, i 280 della Germania Federale, i 125 della Francia.

La natura fisica della penisola italiana è fortemente condizionata dalla sua natura litologica e dalle caratteristiche geologiche e geomorfologiche. Il territorio italiano, con la sua tormentata ossatura, offre una lunga storia di danni gravissimi dovuti alla instabilità dei terreni. In proposito una recente inchiesta condotta fra i Comuni italiani ha rilevato che i 2/5 dei comuni sono interessati da dissesti natura-

li; oltre 1/3 ha subito alluvioni di recente; oltre 1/3 ha problemi di stabilità nella viabilità minore.

Per quanto riguarda le risorse minerarie, si deve osservare che i giacimenti italiani, a causa delle particolari caratteristiche strutturali della penisola, sono generalmente di modesta estensione e posseggono bassi tenori di minerale. L'Italia è un paese dove i giacimenti minerari interessano il 30% della superficie territoriale nazionale, ma hanno una localizzazione così frammentaria e una dispersione dei «tenori» di minerali tanto elevata che nemmeno le più avanzate tecnologie sono in grado di tener dietro alla competitività dei costi di estrazione dei paesi maggiormente produttivi. I settori principali sono il carbone, il mercurio e lo zolfo, attualmente tutti in crisi. Per avere un'idea di questa crisi basti pensare che nel 1900 lo zolfo siciliano dava l'80 % della produzione mondiale e che oggi l'estrazione di questo minerale è talmente svantaggiosa che la CEE ha chiesto all'Italia la chiusura del settore. In generale, per tutta l'attività mineraria l'andamento della disoccupazione operaia è stato il seguente, partendo dal 1951: del 13,2% fino al 1955; del 38,2% fino al 1961; del 70,5% fino al 1972. Si può pensare che alcuni settori possono rimanere in vita solo se saranno razionalizzate le operazioni di ricerca, estrazione e arricchimento dei minerali e saranno tenute sempre in vista le gravi esigenze di natura sociale ed economica connesse ai fenomeni recessivi ed occupazionali di regioni quali la Sicilia, la Sardegna e la Toscana.

Per quanto riguarda l'acqua, la struttura geologica e geomorfologica della penisola rende estremamente varia la distribuzione delle risorse idriche superficiali e sotterranee, con la sola eccezione della regione padana dove si hanno cospicue e molto estese falde d'acqua. Ma in quest'area s e verificato uno sperpero di questa risorsa sotterranea dal dopoguerra a oggi; con la conseguenza che la comunità si trova a dover fronteggiare, oggi e tutte in una volta, le calamità - non certo naturali - delle oscillazioni dei livelli della laguna a Venezia e della forte subsidenza del territorio di Ravenna.

In Italia si notano forti squilibri nella distribuzione territoriale della risorsa-acqua, con forti concentrazioni nel nord e paurose deficienze al sud (per esempio, nelle isole si riversa solo il 13% delle precipitazioni Italiane).

Appare opportuno dare una rappresentazione dell'insufficienza attuale dell'approvvigionamento idrico tenendo per confronto le seguenti dotazioni ottimali minime e massime: 80 litri al giorno per ciascun abitante (case di campagna) e 300 l/g/ab per città con oltre 100.000 abitanti. Da tale rappresentazione risulta che il 41 % dei comuni italiani non ha acqua sufficiente con situazioni allarmanti per le regioni meridionali. (...)

Per quanto riguarda l'utilizzazione distorta di questa risorsa, occorre ricordare per esempio che l'uso indiscriminato delle falde profonde per le industrie porta ad un consumo di circa 5 miliardi di metri cubi annui, consumo che rappresenta oltre

il 30% della consistenza di tutte le acque sotterranee; questo è un dato allarmante, ed altri ancora potrebbero essere citati.

4. Gli squilibri nell'uso del territorio e la crisi degli insediamenti

Una quantificazione parziale dei danni causati all'ambiente e alle risorse naturali del territorio italiano dagli squilibri precedentemente illustrati, può essere desunta da alcune situazioni.

Si parla, ad esempio, di una estensione delle terre incolte che avrebbe raggiunto i 23.000 kmq nel 1970 e toccato i 33.000 kmq al 1973. Salvo a verificare quale quota di detta estensione sia costituita da terre marginali, e cioè da terre non proficuamente utilizzabili per l'agricoltura, sta di fatto che alla fuga dai campi consegue, in genere, l'instaurazione di forme di esercizio agricolo non ben riguardose del corretto uso del suolo; con l'inconveniente di veder insorgere processi di degradazione idrogeologica, appunto perché viene meno quella cura assidua degli schemi idraulico-agrari che garantiva la disciplina dei deflussi idrici nella sede della loro prima formazione.

I 60.000 kmq di boschi «scritti» sui censimenti (entità scarsissima per un paese formato per tre quarti da monti e colline) non corrispondono alla situazione reale. In effetti, già nel 1973 essi risultavano per cinque sesti degradati più o meno gravemente, così da? portare la consistenza effettiva di boschi «in buono stato» intorno ai 10.000 kmq: la trentesima parte del territorio nazionale. Le edificazioni (specie quelle turistiche montane), gli incendi e infine, la crisi energetica, che dal '73 ha portato ad un aumento di consumo della legna da ardere (più di 6 milioni di tonnellate l'anno) molto al di sopra delle capacità di riproduzione del legname dei boschi esistenti, sono le cause principali del degrado dei boschi con l'effetto di un aumento delle erosioni collinari e montane, del depauperamento delle già scarse risorse.

Per quanto riguarda le coste, va rilevato che, al 1971, lungo le coste italiane erano insediate 174.454 unità industriali con 1.243.000 addetti (il 18% dell'occupazione industriale nazionale) di cui il 30-35% relativi ai settori petrolifero - siderurgico - energetico; in particolare lungo le coste meridionali. Soprattutto in Sicilia e Sardegna si concentrava il 50% della capacità nazionale di raffinazione petrolifera. A questi insediamenti produttivi vanno aggiunti quelli turistici: il 70% delle attrezzature turistiche nazionali (1970) è concentrato su 400 km di coste.

Complessivamente, al 1973, dei 3.500 km di coste pianeggianti (spiagge) ne risultavano «legalmente» liberi da edificazioni 1.600 km, dei quali però più della metà erano di fatto già allora occupati da costruzioni abusive. Quanto dire che i tratti di coste italiane non fiancheggiati da città, industrie, strade e file di case di villeggianti possono essere oggi considerati una «specie in via di estinzione».

A livello delle strutture urbane il depauperamento e lo spreco non sono meno gravi. Nel 1955, il primo tentativo di inquadramento programmatico dell'economia italiana («schema Vanoni») poneva come obiettivo, per far fronte alla carenza di abitazioni, la costruzione di 13 milioni di vani in dieci anni l'obiettivo fu ampiamente superato: i vani costruiti tra il 1955 e il 1964 furono più di 19 milioni. Ciononostante proprio nel 1964 il «progetto di sviluppo economico 1965-1969» prevedeva ancora un «fabbisogno ottimale» di abitazioni di 20 milioni di stanze.

La causa di questa discrasia va certamente ricondotta al naturale aumento delle esigenze qualitative dovute al miglioramento delle condizioni socioeconomiche del Paese; ma va ricercata - in primo luogo - nell'accentuarsi degli squilibri territoriali, nei fenomeni di migrazione interna dalle zone emarginate verso quelle di concentrazione dello sviluppo. Né va dimenticata l'incidenza delle abitazioni inutilizzate. (...)

Al censimento del 1971 risultavano 17,4 milioni di abitazioni per un totale di 63,8 milioni di stanze, contro una popolazione di 54,1 milioni di unità, con un indice di affollamento teorico (apparentemente più che buono) di 0,86 abitanti per stanza. In realtà, ben 7,6 milioni di stanze, cioè quasi il 12% del totale, risultavano non occupate, il che porta l'indice di affollamento medio a circa 0,97 abitanti per stanza (valore, questo, ancora accettabile). Al censimento precedente (1961), risultavano 14,2 milioni di abitazioni per un totale di 47,5 milioni di stanze, di cui 3,1 milioni, cioè circa il 7%, non occupate. Alla stessa data, la popolazione del Paese era di 50,6 milioni di abitanti. L'indice di affollamento teorico era quindi di 1,07 abitanti per stanza, mentre quello medio effettivo raggiungeva il valore di 1,14 abitanti per stanza.

Dai dati soprariportati si rileva immediatamente l'enorme spreco dovuto ad un così alto numero di stanze inutilizzate, e si rileva anche come tale spreco sia notevolmente aumentato in tempi recenti. Sembrerebbe, a prima vista, che tale fenomeno sia imputabile ai flussi migratori, continuati anche negli anni '60, con il conseguente abbandono dei piccoli centri abitati nel meridione o nelle zone interne. Tuttavia, l'aumento delle abitazioni vuote assume un senso ancora più drammatico dal momento che i dati disaggregati dimostrano che il numero delle stanze inutilizzate è altissimo anche - e forse soprattutto - nelle grandi città. Ciò è dovuto al persistere di rilevanti squilibri nell'industria delle costruzioni e nel mercato degli alloggi, di cui si tratterà nella seconda parte di questa relazione. Alla luce di tali squilibri, si deve riesaminare anche il dato che sembrava più positivo, cioè la diminuzione del grado di affollamento da 1,14 a 0,97 abitanti per stanza, e si deve rilevare che, accanto ad un evidente spreco, si riscontra tuttora una consistente quota di fabbisogno insoddisfatto.

Molte famiglie, non potendo accedere ad alloggi con canoni di fitto commisurati alle proprie modeste possibilità economiche, sono costrette a vivere in condizioni incivili (nel 1971 sono state calcolate 57 mila abitazioni cosiddette improprie:

grotte, baracche, soffitte, ecc.). Altre famiglie sono costrette a risolvere il problema della casa con iniziative individuali, in contrasto con le leggi e con le norme urbanistiche. Si tratta in particolare di immigrati che specialmente a Roma, costruiscono direttamente - o acquistano da costruttori abusivi abitazioni su suoli riservati a verde agricolo, a parchi e ad altre attrezzature pubbliche. Gli orientamenti in materia di politica delle abitazioni tradizionalmente favorevoli all'edilizia privata (fino alla legge di riforma del 1971, di cui si dirà) hanno poi a loro volta esaltato in misura crescente ed abnorme il mercato dei terreni edificatori. La rendita fondiaria ha assunto dimensioni imponenti. L'espansione delle grandi città ha consentito alla rendita fondiaria di lucrare altissime tangenti: è stato calcolato che nelle aree metropolitane essa sia stata dell'ordine dei 3.000 miliardi all'anno. Il valore del patrimonio fondiario urbano nella sola città di Milano è passato dal 1956 al 1962 da 4.500 miliardi a 7.300 miliardi di lire con una rivalutazione del 152,2%; mentre le aree del piano intercomunale milanese hanno registrato nello stesso periodo una rivalutazione del 290%. Non meno rilevante è stato il ruolo della rendita nello sviluppo del settore turistico in particolare con le lottizzazioni, i villaggi residenziali, i condomini.

Tutto ciò ha provocato un costante aumento del prezzo delle abitazioni e, di conseguenza, una incidenza crescente della voce «casa» nei bilanci familiari. I dati della contabilità nazionale per il 1973 indicano per l'abitazione una incidenza media di spesa apparentemente modesta: il 9% della spesa totale; ma la disaggregazione dei dati per «classi di spesa» mostra come, con il diminuire della spesa totale, la percentuale di spesa per l'abitazione tende a crescere e viceversa; essa passa infatti dal 10% per la «prima classe di spesa» al 25,7% per l'ultima. In altri termini, la spesa per la casa assorbe più di un quarto delle risorse economiche delle famiglie a minor reddito: situazione che negli ultimi due-tre anni si è andata rapidamente aggravando, fino a raggiungere punte del 40% ed oltre.

Ministero degli Affari Esteri e altri, *Vancouver 76 Habitat Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani. Contributo dell'Italia alla conferenza Habitat*, Vancouver maggio-giugno 1976, Ministero degli Affari Esteri/Ministero dei Lavori Pubblici, Roma, 1976, pp. 28-42.

6.5.2. La questione alimentare e la pianificazione del territorio nel mondo (da: George, *Manuale di geografia rurale*)

Per i due terzi dell'umanità il raccolto o la crescita della mandria sono fonte diretta di vita. Se il raccolto va a male, se il bestiame muore, è la fame, l'esodo senza speranza. Il problema agricolo è, prima di tutto, il grande problema delle società e

delle economie sottosviluppate. Le difficoltà dell'agricoltura o dei suoi mercati ad economia industriale sono soltanto degli accidenti nello sviluppo di società e di economie nelle quali il processo industriale è il motore principale, nelle quali i problemi di consumo, che devono essere risolti a scala cittadina, sono problemi di distribuzione dei redditi e non problemi di produzione.

Bisogna dunque separare radicalmente due serie di questioni, perché sono d'ordine assolutamente diverso. La prima concerne l'inquietante prospettiva della difficile sincronizzazione dell'aumento della produzione alimentare è dell'aumento demografico nei paesi che si trovano già al limite della carestia, che riescono ad evitare le fami stagionali soltanto con l'aiuto esterno, e dove l'incremento demografico annuale va dal 2,5 al 3 o anche al 3,5% (raddoppio della popolazione tra 20 e 25 anni). Questi paesi sono chiusi nel «ciclo della miseria», che è anche il ciclo di sottoutilizzazione del suolo e della forza di lavoro. Ma non se ne esce facilmente. E, soprattutto, rompere il ciclo della miseria non significa necessariamente costruire al suo posto un'economia di produzione e di distribuzione. In un paese tropicale, un supersfruttamento del suolo senza una preliminare conoscenza delle precauzioni da prendere per evitarne la distruzione e per assicurarne la rigenerazione, una coltura senza riparo, senza letame, senza concime, altro non sarebbe che un canto del cigno precedente una scarnificazione dello spazio agricolo. Una meccanizzazione disordinata affatica il suolo, rompe gli equilibri del suo impiego ed apre una crisi sociale. È necessario fare presto e nel contempo evitare la precipitazione e l'incoerenza, aumentare le rese prima di preoccuparsi della produttività, associare alla coltura l'allevamento ovunque sia tecnicamente possibile, per fornire alle popolazioni un'alimentazione più equilibrata e dare alla terra il più economico dei rigeneratori della sua capacità produttiva, mobilitare le terre disponibili, abbreviare i maggesi senza rompere l'equilibrio della produzione, introducendo colture intercalari che fungano da copertura e siano poco esigenti. È necessario, impiegando le riserve di manodopera accumulate attorno alle città, creare industrie, distribuire un potere di acquisto, aprire un mercato di consumo regionale o nazionale, assicurare i trasporti interni, per spezzare il cerchio stretto e isterilente dell'autoconsumo di villaggio e rendere possibili le specializzazioni regionali che permettano di ottenere, col miglior uso di ciascuno spazio agricolo, il miglior rendimento per ogni prodotto. A questa condizione soltanto si può sperare di inaridire o ridurre la miserevole corrente che spinge i contadini più poveri nelle bidonvilles urbane. Sino a che non esiste un mercato urbano dell'impiego largamente aperto, bisogna evitare tutto ciò che potrebbe rinforzare questo movimento, e bisogna, pertanto, essere prudenti nei confronti delle politiche di motorizzazione e di meccanizzazione, che accelerano la rottura delle strutture sociali tradizionali. La macchina e il trattore sono, pur tuttavia, indispensabili per conquistare terre nuove ed accelerare le operazioni che devono essere fatte nel più breve lasso di tempo. Usarne non è abusarne, ma qualsiasi paese, come qualsiasi agricoltore, posto davanti a possibilità di meccanizza-

zione, tende ad abusarne. René Dumont ha giudiziosamente gettato l'allarme nei confronti di alcune meccanizzazioni in Africa.

La pressione demografica certamente farà indietreggiare le colture speculative là dove entrano in concorrenza con quelle alimentari. Ma il passaggio dalle une alle altre suppone una trasformazione delle strutture sociali. E, in realtà, il grande problema che deve essere preliminarmente risolto è quello della distruzione dei parassitismi agrari, che si presentano tanto sotto la forma di prelevamento d'una rendita fondiaria che priva completamente il contadino produttore dei mezzi e delle intenzioni di trasformazione, che sotto gli aspetti del latifondo sottosfruttato, sia esso orientato verso una coltura speculativa o verso una alimentare a bassa resa, o, infine, in termini di struttura patriarcale ove l'irresponsabilità, la gerontocrazia e l'instabilità della gestione sono altrettanto nefaste quanto l'assenza di un obiettivo di produzione. La riforma agraria non è avvenuta da poco. Numerosi sono i tentativi che, concepiti su premesse radicali, alla fine sono abortiti. La riforma agraria riposa su un rapporto di forze. Se i grandi proprietari possono sopportare il primo urto senza perdere la loro influenza e la loro autorità nella società e nello stato nulla è perduto per loro. Progressivamente, addolcimenti nell'applicazione delle misure più severe e il riconoscimento del diritto ad un'indennità da pagarsi da stati con bilanci esangui, i quali ad altro non possono ricorrere se non al ricupero con quote annuali pagate da affittuari privi di risorse, rimettono tutto in causa. Né basta assegnare appezzamenti a contadini privi sia di mezzi materiali sia delle conoscenze necessarie per farli fruttare. La riforma agraria deve accompagnarsi ad un processo di organizzazione e di inquadramento, nel quale la cooperazione è la prospettiva che meglio rispetta l'autonomia contadina. Altrimenti, l'usuraio che «aiuta»il contadino inesperto nei suoi primi tentativi di colono rurale indipendente, riuscirà ben presto a costituirsi confortevoli possessi per sequestri ipotecari o per riscatti a vile prezzo, e ad intrufolarsi in un buon posto nella nuova aristocrazia fondiaria. La riforma agraria non tarda a sembrare troppo lenta o troppo timida quando la popolazione rurale raddoppia in meno di una generazione, se non è integrata da una riforma generale dell'economia e delle strutture sociali. Si affronta il problema della vita con l'agricoltura e con l'alimentazione, e si sbocca nel problema globale della politica. Lo «sviluppo» non è uno schema economico, e meno ancora un semplice processo agronomico, anche per i paesi strettamente agricoli, è una vera e propria rivoluzione. E il suo motore ineluttabile è il peso di 50 milioni di nuovi consumatori che ogni anno sono venuti ad ingrossare le file degli *having not*.

A fianco del dramma dei sottosviluppati, della schiacciante responsabilità che pesa sugli uomini che devono guidare il destino dei paesi dell'America latina, dell'Africa o dell'Asia, i problemi agricoli dei paesi industriali sembrano semplici e relativamente secondari, nonostante le tempeste locali che sollevano. Essi nascono, innanzitutto, dalla diversa celerità della rivoluzione agricola e dalle diverse condizioni di adattamento ai nuovi processi di produzione e di mercato delle azien-

de di maggiore o di minore importanza. Mentre affronta direttamente la competizione europea sul piano industriale, nonostante le inquietudini di alcune imprese invecchiate, la Francia esita dinanzi alla concorrenza aperta tra le agricolture olandese, tedesca e italiana, e la sua, perché una tradizione di politica agraria di quasi un secolo l'ha abituata a considerare il problema agricolo piuttosto un problema sociale ed elettorale che un problema economico. Più che negli altri paesi europei, l'isolamento del settore rurale nei confronti del mercato moderno del consumo e della distribuzione aumenta lo scarto tra i prezzi di vendita dei prodotti agricoli e quelli dei prodotti industriali, aggravando il disagio delle piccole aziende contadine. La popolazione agricola diminuisce con un ritmo relativamente rapido, e questa diminuzione, più intuitiva ed empirica che normalizzata nei processi razionali di riconversione, rischia di squilibrare l'economia agricola. Il riassorbimento delle colture marginali non avviene senza danno né senza difficoltà, ed alcune regioni subiscono la prova con maggior fatica di altre. Ma, alcuni anacronismi a parte, l'agricoltura europea conosce un'alta efficienza. Essa sa trarre il miglior partito dall'unità di superficie coltivata con rese globali dalle cinque alle sei volte superiori a quelle delle agricolture «a giardini» dell'Asia e almeno doppie o triple delle rese americane. Ma i suoi costi di produzione sono più alti, tranne che in alcune aziende molto meccanizzate che si ispirano a forme americane di lavoro e di calcolo delle rese proporzionali. Dunque l'economia agricola è subordinata alla politica dei mercati ed alla congiuntura.

Per essersene liberata sul piano dei costi di produzione, l'agricoltura americana non è ente da preoccupazioni. Essa è anche in stato di crisi latente a più di mezzo secolo. I costi compressi all'estremo dalla meccanizzazione, dalla motorizzazione, dall'organizzazione della produzione, dai trasporti, dalla stagionatura e dal magazzinaggio, permettono di affrontare la concorrenza internazionale, ma l'esportazione urta contro due ostacoli: la protezione dei mercati delle economie europee, una tendenza ad una relativa autarchia. da parte loro allo scopo di evitare gli «imbarazzi» in dollari, e la povertà dei mezzi d'acquisto dei paesi che hanno le più grosse deficienze alimentari. Nel primo caso, la vendita dei prodotti agricoli americani è limitata da una volontaria riduzione delle importazioni, appoggiata eventualmente su una produzione a costi superiori ai corsi internazionali. Nel secondo caso, essa urta contro la miseria dei paesi sottosviluppati. In questa circostanza si mostra una delle contraddizioni più spiacevoli della nostra epoca: una agricoltura speculativa con potentissimi mezzi di produzione, che riduce le sue rese per aumentare i suoi profitti, decisamente maltusiana, perché il suo spavento è la sovrapproduzione, l'accumulo di depositi invendibili e la caduta dei prezzi, e, di contro, due miliardi di persone incapaci di produrre ciò di cui hanno bisogno per sé e per 80 milioni di bambini che mettono al mondo ogni anno, ma che, privi d'ogni potere d'acquisto, non sono in grado di comperare se non una frazione irrisoria di ciò che sarebbe loro necessario. È il problema dell'elaborazione di nuovi meccanismi per il trasferi-

mento internazionale dei mezzi d'esistenza. Due sistemi economici e sociali, nati dalla rivoluzione industriale, stanno ricercando per questo problema una soluzione, che sia compatibile con le loro specifiche preoccupazioni interne, per guadagnare la confidenza e l'adesione alla loro ideologia dei beneficiari. Tema da guerra fredda o da coesistenza pacifica?

Pierre George, *Manuale di geografia rurale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1976 (1963), pp. 275-278.

6.5.3. La città e il piano delle «cinque salvaguardie» (da: Campos Venuti, *Urbanistica e austerità*)

Le esperienze degli ultimi quindici anni hanno così progressivamente messo a punto un vero e proprio modello alternativo di piano urbanistico. Il modello tradizionale è quello del piano sopradimensionato in senso privatistico, generalmente incurante della salvaguardia ambientale, sia architettonica che naturalistica, predisposto più o meno esplicitamente alla espulsione delle destinazioni sociali (abitazioni popolari) e produttive (industriali e agricole), tendente a facilitare il processo di terziarizzazione di tutte le maggiori città. Sul terreno della tecnica urbanistica questo modello si traduce in Italia in piani che privilegiano l'espansione urbana marginale e abbandonano la città esistente alle spinte incontrollate della speculazione; propongono autostrade cittadine di enorme estensione, generalmente irrealizzabili per carenza di mezzi finanziari, ma trascurano nello stesso tempo lo sviluppo dei trasporti pubblici, destinati così ad inseguire faticosamente i nuovi insediamenti periferici; dimenticano completamente di programmare l'attuazione per interventi prioritari e abbandonano quindi tutte le realizzazioni pubbliche e private al disordine e al caso.

Il modello che nasce dalle esperienze concrete degli ultimi quindici anni tende appunto a realizzare una alternativa urbanistica rispetto alla prassi tradizionale: l'aspetto essenziale di questa alternativa è quello di rivolgersi all'interno più che all'esterno dell'organismo urbano, di puntare a una riorganizzazione della città esistente prima che alla sua indiscriminata espansione, di mirare alla qualità della vita cittadina invece che ad accrescere la quantità della popolazione.

Del resto l'incremento demografico delle maggiori città si è ormai arrestato in Italia e i lavoratori che continuano ad abbandonare le campagne ingrossano in prevalenza le cinture metropolitane: la stessa natura policentrica dell'armatura urbana italiana contrasta con la concezione accentrata di una o poche megalopoli. La velleità formalistica delle soluzioni urbanistiche del passato, che proponevano gigantesche espansioni urbane di impianto rinascimentale o razionalista, viene oggi facilmente messa a nudo dalle mutate condizioni di sviluppo, dalla presa di coscienza dell'opinione pubblica, dall'intervento sempre più esplicito dei lavoratori organizzati nelle questioni che riguardano la politica e l'amministrazione delle città. Il piano urbanistico alternativo non è dunque oggi, in Italia, il piano di espansione della città, ma è al contrario il piano del suo rinnovamento, nella salvaguardia attiva dei fattori essenziali della vita urbana: è il piano delle *cinque salvaguardie, pubblicistica, sociale, produttiva, ambientale e programmatica*.

Il rinnovamento urbanistico affronta in primo luogo la *salvaguardia pubblicistica*, rivendicando l'uso comunitario dei suoli - spesso ormai pochi - rimasti inedifi-

cati nel tessuto urbano: vincolando quei suoli alla destinazione educativa, sociale, sanitaria, culturale, sportiva, sempre comunque a una destinazione che consenta di recuperare per la vita residenziale una dimensione non soltanto familiare, ma anche collettiva. In questo campo l'alternativa urbanistica si intreccia strettamente con un fenomeno tipico della vita socio-politica italiana degli ultimi anni: quel movimento per il decentramento comunale attraverso i Consigli di quartiere, sorto quindici anni fa a Bologna e oggi diffuso in tutto il paese, al quale il movimento per la partecipazione popolare degli anni '68 e '69 ha dato nuova linfa e vigore. Attraverso i consigli decentrati la tematica dei servizi pubblici residenziali perde ogni scoria tecnicistica e diventa concreto modo di operare per una più democratica gestione della città.

Il piano del rinnovamento urbano non può essere però soltanto il piano dei nuovi servizi pubblici: che al limite potrebbe costituire una scelta di privilegio, in una città nella quale si aggrava ogni giorno la selezione per censo. Deve essere anche il piano della *salvaguardia sociale*, che usi tutti i mezzi offerti dalla legislazione e dalla pratica urbanistica per difendere la permanenza in ogni quartiere della città di quei ceti popolari - operai, artigiani, bottegai, pensionati - che la selezione capitalistica tende invece a respingere nelle estreme periferie o nelle cinture metropolitane.

Il rinnovamento urbano rifiuta poi la maledizione scagliata dagli architetti razionalisti mezzo secolo fa contro l'industria, tutta quanta considerata come una funzione da separare dalla città, perché alla fabbrica era allora intrinsecamente connaturato ogni concetto di bruttezza, di sporcizia, di rumore. Con l'evidente eccezione di certe produzioni di base siderurgiche e petrolchimiche, oggi la necessità di far fronte nelle industrie a tutti i processi di inquinamento ambientale elimina in Italia - dove prevalgono le fabbriche piccole e medie - la concezione della incompatibilità fra industrie e tessuti urbani. La pianificazione urbanistica alternativa fa proprie queste nuove concezioni e impegnandosi per la *salvaguardia produttiva* rifiuta di farsi tramite dell'espulsione speculativa delle industrie dalla città, proponendo al contrario quei provvedimenti ecologici che risultano fino ad oggi trascurati.

Questi contenuti di rinnovamento urbano eliminano anche ogni equivoco elitario e classista troppo spesso presente in passato nell'azione di *salvaguardia ambientale*: difendere le architetture storiche significherà allora arrestare e non favorire l'espulsione sociale, come difendere i beni naturali permetterà di offrirli al godimento di tutti i cittadini e non soltanto di pochi fortunati.

A questi contenuti di salvaguardia pubblicistica, sociale, produttiva, fa da sfondo necessariamente un nuovo modo di affrontare con il piano il problema della programmaticità nella concezione e nella attuazione degli interventi: sembra evidente infatti che un piano urbanistico non è realizzabile secondo una qualsiasi successione degli insediamenti e delle infrastrutture previste, ma che alcuni di questi e di quelle sono necessariamente prioritari alla attuazione degli altri. Di ciò non si è

mai tenuto conto nello sviluppo delle città italiane: condizionare la edificazione di un quartiere urbano alla preventiva realizzazione di strade, linee di trasporto collettivo e servizi sociali rappresenta, dunque, ancora una volta, una innovazione nella prassi urbanistica italiana, alternativa al disordine rispondente soltanto agli interessi della speculazione fondiaria.

L'esigenza di questa *salvaguardia programmatica* scaturisce, ad esempio, dall'esame del sistema di comunicazioni previsto dai piani urbanistici italiani, che per un secolo sono stati principalmente piani stradali, nei quali la rete viaria era sistematicamente ingigantita oltre ogni limite: e ciò per il semplice motivo che la strada non era intesa come un mezzo di comunicazione nella città, ma come strumento destinato a valorizzare i suoli attraversati, quanti più suoli fosse possibile. Con il passare degli anni alla proposta dei viali alberati di taglio neoclassico si è sostituita quella delle circonvallazioni e infine delle autostrade urbane, mentre la rete dei trasporti pubblici restava generalmente assente.

All'atto pratico le megalomani previsioni viarie dei piani non si realizzavano che in minima parte, privando l'intera crescita urbana della mobilità originariamente, ma solo teoricamente, prevista: mentre i collegamenti affidati al trasporto collettivo solo in un secondo tempo cercavano faticosamente un varco nelle strade che per essi non erano state concepite e realizzate. Programmare realisticamente il sistema della viabilità e porre in risalto quello dei mezzi pubblici nell'ambito del piano urbanistico diventa quindi per la situazione italiana non una pratica ovvia, ma una vera e propria alternativa indispensabile al rinnovamento della pianificazione.

Certamente nessuna alternativa urbanistica è in grado di eliminare completamente le gravi contraddizioni della vita e dello sviluppo cittadino: il regime generale dei suoli, quello degli affitti e più ancora il regime del credito edilizio, le scelte strategiche dell'economia nazionale, avranno sempre un peso assai grande sulla struttura urbana e territoriale: ma la stessa evoluzione di questi settori traenti sarà positivamente condizionata da una pianificazione e da una gestione urbanistica radicalmente rinnovate.

Giuseppe Campos Venuti, *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano, 1978, pp. 60-63.

6.5.4. Una nuova concezione urbanistica dell'agricoltura (da: Campos Venuti, *Urbanistica e austerità*)

Questa alternativa urbanistica comporta però una concezione che non può arrestarsi ai confini delle città, ma investe organicamente tutto il territorio urbano ed extraurbano. Non si tratta cioè di una filosofia ruralistica, ma di una filosofia che contrasta gli sprechi economici e sociali, che rivaluta la produzioni di beni in termini anticonsumistici, che - senza pretendere di abolire le differenze oggettive fra città e campagna - persegue una integrazione equilibrata fra queste due componenti della vita dell'uomo sul territorio.

Si fa strada così anche una nuova concezione urbanistica dell'agricoltura, con la quale le zone agricole vengono restituite alla loro reale funzione, quella produttiva. Ed ecco i primi comuni adottare piani urbanistici che, nelle zone agricole, consentono l'edificazione soltanto ai coltivatori e soltanto per le esigenze connesse alla gestione aziendale; eliminando di conseguenza le limitazioni quantitative del passato, legate ai criteri semplicistici delle basse densità e dei lotti minimi edificabili. La densità edificatoria scaturisce ora dalle esigenze produttive e il lotto minimo edificabile diventa l'unità aziendale.

Da questo primo terreno d'incontro, lo sviluppo della collaborazione fra le discipline agronomiche e urbanistiche sta oggi affrontando le successive e più complesse esperienze di integrazione fra piani territoriali urbanistici e piani zonali agricoli: integrazione destinata ad offrire notevoli risultati in entrambi i settori disciplinari, con reciproci e generali vantaggi economici e sociali. Contemporaneamente però la stessa concezione produttiva dell'area agricola - non ancora generalmente affermata nella pratica - comincia, almeno in teoria, a dilatarsi: sembra infatti necessario, ma non ancora sufficiente, il passaggio dalla concezione dell'area agricola come riserva per le future edificazioni, alla concezione dell'area agricola come mezzo di produzione.

Sta insomma diffondendosi la convinzione che la terra impegnata dall'agricoltura, per le coltivazioni, per il prato-pascolo, per il bosco, rappresenti anche il fattore indispensabile per il mantenimento dell'equilibrio idrogeologico e ambientale. Sembra questa un'affermazione ovvia e probabilmente lo è: sta di fatto che lo sviluppo capitalistico dell'ultimo secolo ha sistematicamente dimenticato questa regola elementare, ed è necessario riscoprirla se vogliamo garantirci uno sviluppo anche per il futuro.

Infatti a mano a mano che l'agricoltura veniva abbandonata dalle popolazioni e dagli investimenti, si è manifestato in forma sempre più drammatica il dissesto generale del territorio, lo squilibrio idrogeologico e l'inquinamento ambientale. Bisogna allora riconoscere alla gente dell'agricoltura il ruolo di produttori essenziali,

che oggi emerge dal pauroso passivo della bilancia dei pagamenti con l'estero, offrendo a queste popolazioni condizioni economiche, cioè reddito, e sociali, cioè abitazioni, servizi e trasporti, pari a quelle degli altri produttori di beni e servizi che vivono nelle città. Bisognerà però riconoscere inoltre ai contadini il ruolo di veri e propri addetti alla difesa del suolo, delle acque e del verde, arrivando non solo ad organizzarne la permanenza attiva nelle campagne, in pianura, collina e montagna, ma anche a compensarli per lo svolgimento di questo ruolo con un vero e proprio salario sociale.

Questa concezione va per altro affermata oltre i limiti della emergenza economica, che impone interventi radicalmente nuovi nel settore agricolo-alimentare. Perché, se la drammaticità della emergenza economica è ormai universalmente riconosciuta, meno evidente appare all'opinione pubblica come ai dirigenti politici la drammaticità dell'emergenza ambientale. Vengono al pettine proprio in questi giorni, tutti insieme, i nodi ecologici irrisolti del paese: sembra quasi - e forse è così - che un'intera generazione di tecnologie industriali stia facendo contemporaneamente bancarotta. Da un lato fabbriche avvelenate e avvelenatrici, che non controllano più la propria economicità e gli stessi impianti di produzione, dall'altro un territorio saccheggiato e manomesso, nel quale le montagne spogliate franano a valle, i fiumi non regimati dilagano sempre più spesso, le coste barricate di cemento sono ammorbate dagli inquinamenti.

Le fabbriche di Seveso e di Manfredonia, di Marghera e di Priolo, la Fatme di Roma e la Montedison di Crotone, non provocano più incidenti, ma disastri che costano alla collettività centinaia di miliardi: non sono più un campanello d'allarme, ma la punta di un iceberg che sta affiorando tutto intero e contemporaneamente. Il Po e l'Adige, e i loro affluenti, sono ridotti da tempo ad infami cloache che stanno uccidendo l'Alto Adriatico e forse rischieranno di farlo prima ancora che il relitto della Cavtat disperda in mare il suo carico micidiale: lo scorso anno la costa romagnola è stata aggredita per un mese dalle alghe rosse, ma quest'anno le alghe verdi durano già da due mesi e non accennano a disperdersi. In queste condizioni, avremo nel 77 una stagione turistica sulla riviera di Romagna? Quali saranno le conseguenze di questo fenomeno sull'economia locale e quali sulla bilancia dei pagamenti con l'estero?

Allora le scelte economiche dell'emergenza per la riconversione produttiva dell'industria e dell'agricoltura devono uscire dalla palude della genericità, devono farsi forti di molti no, oltre che di alcuni si. Non si può - per prendere i primi esempi che vengono alla mente - continuare a spendere per i canali navigabili del Veneto e della Lombardia, quando gli argini del Po minacciano di cedere ad ogni alluvione; non si può continuare a spendere per i trafori del Fréjus e del Gran Sasso, mentre le montagne disboscate non trattengono più una goccia d'acqua; non si può continuare a spendere per i palazzi di vetro e cemento dei centri direzionali privati

e pubblici, quando intere zone industriali hanno bisogno di radicali trasformazioni contro gli inquinamenti.

Bisogna dunque rinviare nel tempo quegli investimenti che non abbiano i caratteri della produttività economica e dell'urgenza sociale: bisogna sostituire per ora queste scelte con quelle per la riconversione dell'industria e dell'agricoltura, ma anche con quelle per l'estrema difesa dell'ambiente e del territorio. Se non spendiamo oggi per ridurre l'inquinamento del Po, i miliardi spesi dai comuni romagnoli per i depuratori locali saranno stati spesi, invano, se al Po non daremo subito argini solidi e presto un regime sicuro, i danni all'agricoltura padana potrebbero essere grandissimi per tutto il paese: se non spendiamo oggi per attrezzare le fabbriche e le città intere contro l'inquinamento, gli enormi capitali economici e sociali che esse rappresentano rischiano di deprezzarsi paurosamente.

Sono, questi, investimenti da fare nel breve e non nel medio periodo: e sono anche garanzie e contropartite da chiedere subito a nome dei lavoratori e dei sacrifici che ad essi si stanno chiedendo.

Perché la bancarotta economica va combattuta insieme alla bancarotta ambientale: e il rinnovamento dell'agricoltura rappresenta una chiave di volta per combattere sia l'una sia l'altra.

Giuseppe Campos Venuti, *op.cit.*, pp. 133-136.

6.6. Stato e pubbliche amministrazioni

6.6.1. Le amministrazioni pubbliche e la pianificazione (da: Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*)

4. Le pianificazioni

L'opinione che le pianificazioni siano caratteristiche dell'azione amministrativa di questo secolo è molto diffusa, ma è errata, poiché le pianificazioni esistono da sempre, da quando esiste l'attività amministrativa. Questo perché in sé considerata la pianificazione (o programmazione: i termini sono equivalenti, salvo il linguaggio normativo positivo) è una tecnica dell'azione amministrativa di durata, cioè il far svolgere questa secondo un disegno in cui vengono stabilite le ordinate spaziali, temporali e i contenuti; è implicito che la redazione del disegno comporta determinazioni precedenti dei contenuti degli oggetti, e delle ordinate spazio-temporali. Per esempio pianificare l'apertura di una strada significa stabilire innanzitutto i caratteri della strada e fissarne il tracciato, poi come fare il progetto esecutivo, stabilire i tempi di attuazione, il calendario degli atti necessari, e disporre circa l'afflusso dei mezzi finanziari.

In quanto tecniche di azione, le pianificazioni erano ritenute attinenti al fatto, non al diritto; questo entrava in applicazione man mano che si adottassero gli atti giuridici richiesti per l'attuazione del disegno, ma il disegno in quanto tale si reputava che pertenesse all'ambito del pregiuridico, di ciò che nell'azione della persona singola sarebbero gli intenti e i progetti interni. Le grandi opere pubbliche del Settecento e dell'Ottocento, come bonifiche, reti di canali di navigazione e d'irrigazione, reti ferroviarie, risanamento e ristrutturazione di città, e simili, furono tutte fatte in base a piani, che appartenevano, secondo le concezioni dell'epoca, sempre al « fatto »; però ne sono pieni gli archivi pubblici.

Come è stato già più volte rilevato da vari autori, le prime specie di piani giuridicamente rilevanti si hanno nella contabilità pubblica: il Parlamento d'Inghilterra vuoI sapere come la Corona spende il denaro che le proviene da tributi e da altre entrate di origine pubblica, onde chiede che la Corona presenti un bilancio preventivo, ed approvandolo, autorizza la riscossione dei tributi. Figure analoghe di conti pubblici ricorrono nelle repubbliche comunali. Con varie modificazioni di diritto positivo, il bilancio dello Stato, poi anche degli enti territoriali, infine di tutti gli

enti pubblici, arriva allo Stato pluriclasse, come pianificazione della spesa pubblica.

Nel periodo dello Stato monoclasse si assegna rilevanza giuridica pubblica anche ai piani regolatori urbanistici, in quanto incidono nella proprietà immobiliare urbana. Sono piani regolatori quelli che riguardano l'ampliamento delle città ma lo sono anche i grandi piani di risanamento (si pensi per esempio a Parigi, a Napoli). Gli urbanisti assumono però già da allora una posizione di punta; sorgono movimenti che propongono la pianificazione non dell'espansione delle città o degli interventi straordinari sulle città, ma dell'intero territorio, di un comune, ma anche di più vaste aree. In questo senso si avvia la prassi dei primi decenni del secolo, quando, con leggi speciali, si adottano piani regolatori di città con tutto il territorio comunale.

Quelle che interamente appartengono a questo secolo sono le pianificazioni economiche, le quali, come si è avvertito (cap. IV, § 3) vengono dagli Stati socialisti, ove hanno carattere necessario: sono lo strumento per la direzione pubblica dell'economia, specificamente delle imprese pubbliche e degli uffici pubblici addetti al governo dell'economia. Hanno efficacia anche nei confronti di imprese private, nei Paesi in cui queste sono parzialmente conservate.

Si diceva delle adesioni scientifiche che suscitarono fra gli. economisti le pianificazioni economiche dell'URSS. Negli anni Trenta e successivi la discussione fra gli economisti fu fervidissima: la tesi che anche negli Stati pluriclasse, non socialisti, si dovessero adottare pianificazioni economiche generali si appoggiava ad argomenti pratici e teorici, che si sostanziavano in questo: non è vero che il mercato riesca ad equilibrare se stesso, vi sono sprechi, duplicazioni, competizioni rovinose per gli imprenditori e per i lavoratori, e vi sono fatti speculativi di gruppi, ristretti ma attivi (la c.d. anarchia della produzione capitalistica); la crisi economica mondiale del 1929, e, prima ancora, le crisi che avevano colpito Paesi ricchi, sono frutto delle instabilità e delle speculazioni. Tutti eventi che non si avvererebbero se vi fosse una pianificazione economica generale.

Non è qui .possibile esporre lo svolgimento del dibattito; sta di fatto che la tesi di questi illustri economisti non ebbe seguito, nel senso che nessuno degli Stati pluriclasse ha adottato pianificazioni (programmazioni) economiche generali, salvo l'Italia, con il piano 1967-1970, che si risolse peraltro in un fallimento. E questo non tanto per difficoltà politiche - come talora si è detto - o tecniche: fare un piano economico non è difficile (basti ricordare che in periodo fascista la Corporazione per la chimica predispose da sola un piano nazionale dell'industria chimica); le difficoltà vere sono quelle giuridico-istituzionali. Giuridicamente un piano economico nazionale è un complesso organico di ordini alle imprese, quindi si fonda su rapporti potestà-soggezione, che in sistemi i quali garantiscono la libertà d'iniziativa economica sarebbero possibili se i sistemi medesimi riservassero ai pubblici poteri potestà di «programmazione» (termine a preferenza usato nei testi normativi); ma

in fatto la maggior parte degli ordinamenti positivi non conoscono testi costituzionali che enuncino ambedue i capi della materia - libertà e potestà - (da noi l'enunciativa esiste, ma non in termini universali, nell'art. 41 Cost.), sicché occorrerebbero leggi di rango costituzionale per rendere generale il capo «potestà». La difficoltà maggiore è quella istituzionale, in quanto per l'attuazione di un piano economico nazionale occorrono numerosi uffici centrali e periferici, muniti di tecnici adeguati, in grado di dirigere e controllare le imprese; uffici quindi costosissimi e di dubbia efficienza, ll1 un ordinamento non socialista.

Tuttavia il dibattito degli economisti non è stato inutile, ed ha portato alcuni frutti:

a) negli Stati Uniti, Presidente F.D. Roosevelt, un apposito ente elaborò un «piano indicativo», ordinato alla messa in evidenza degli aspetti carenziali della struttura produttiva nordamericana: era un atto conoscitivo e propulsivo alla presa di iniziative economiche nei settori carenziali, e il risultato fu considerato dagli economisti molto positivo;

b) in vari Paesi si introdussero i piani di sviluppo economico: in questi piani si individua la zona in situazione di sottosviluppo, si formulano degli «obiettivi» da raggiungere, in coordinate contenutistiche, spaziali, temporali, finanziarie ed esecutive. In questo senso sono stati concepiti i vari piani quinquennali adottati in Francia, con i quali si sono via via munite di attrezzature industriali o agricole varie zone «depresse» del territorio francese, quindi una gestione centralizzata quanto alla direzione, decentrata quanto all'attuazione. In altri Paesi si è seguita la tecnica di istituire enti speciali di sviluppo: è ancora il caso degli Stati Uniti d'America, con la *Tennessee Valley Authority* e con la *Appalachian Federal Commission*, dell'Italia con la Cassa per il Mezzogiorno, di vari Stati latino-americani (Venezuela, Brasile, Argentina) con appositi enti istituiti in zone poco sfruttate ma ricche di risorse. Infine è il caso dei piani di sviluppo di tanti Paesi del Terzo Mondo, i quali seguono, quasi sempre, tecniche miste, con uffici centrali ed enti. È noto a tutti che i piani di sviluppo hanno avuto ovunque esiti spesso altamente positivi, per i risultati economici, sociali e civili;

c) raccogliendosi le motivate istanze degli urbanisti, ovunque sono stati perfezionati i piani territoriali. In Italia sono del 1939 i piani paesistici, del 1942 il sistema di piani regolatori, particolareggiati, di coordinamento; successivamente, in Italia, la materia si è talmente frammentata e articolata che oggi esistono una buona dozzina di strumenti urbanistici, se si tiene conto delle leggi dello stato e delle regioni. Ma anche in Paesi più ordinati dell'Italia, la pianificazione territoriale è divenuta pianificazione di assetto e pianificazione di governo del territorio; i sono ottenuti risultati, là dove gli amministratori locali funzionano, altamente soddisfacenti;

d) l'esito forse più imprevedibile è che ad ogni azione amministrativa di durata viene applicata la tecnica della pianificazione, talora in fatto (ma con sbocco in atti

giuridicamente efficaci), ma ormai nella maggior parte dei casi per espresso disposto di leggi. Per citare il solo caso dell'Italia, le giovani amministrazioni regionali può dirsi che si cibino di piani, in ogni settore. Al livello dello Stato, la riforma finanziaria del 1978 prevede, accanto alla legge di bilancio (di intavolazione contabile), una legge finanziaria annuale che nella sostanza dovrebbe essere , ma pianificazione della spesa pubblica - e quindi per una buona parte, pianificazione economica per il settore della spesa dei pubblici poteri; inoltre prevede un bilancio pluriennale. Tutti gli enti pubblici sono tenuti ad adottare bilanci annuali. Leggi apposite - per ricordare solo le principali - stabiliscono piani di settore industriale, di attribuzione del Comitato interministeriale per la politica industriale - CIPI, per lo sviluppo pianificato di settori industriali di particolare rilievo o carenziali: vi è il Piano sanitario nazionale, predisposto dal Ministero della sanità con l'intervento delle regioni; vi sono il Piano .1azionalè dei porti e il Piano nazionale dei trasporti (quest'ultimo di particolare complessità, in quanto investe attività di Stato, regioni ed enti locali minori); vi è stato un Piano nazionale per le autostrade; l'amministrazione dei lavori pubblici provvede ad un Piano nazionale per la casa; vi è stato un Piano nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura, gestito dall'apposito Ministero; altri piani sono annunciati o addirittura già si trovano in disegni e In proposte di legge. Sicché la teoria enunciata in sede dottrinale, secondo cui l'azione amministrativa procede per pianificazioni, sembra trovare ormai una sua rispon1enza nella realtà, non in termini assoluti, ma ogni volta che un'amministrazione si trovi a dover affrontare problemi i quali hanno dimensione temporale pluriennale, e comportano coordinamenti tra amministrazioni, enti pubblici, ma anche privati, e infine richiedano impieghi ordinati delle varie sorte di risorse[449].

5. Guardando il futuro

Si dice da molti che ogni struttura di ordinamento generale è permanentemente in fase di transizione. Meglio però si direbbe che è in divenire, in ciascun tipo di struttura esistendo il tipo ideale che si vorrebbe conseguire. Tuttavia, per quanto qui interessa, non vi è dubbio che lo Stato socialista ha realizzato in modo incompleto il modello da cui si era mosso, e anzi in contrasto con esso, e che lo Stato pluriclasse è addirittura alla ricerca di un modello, tanto che lo si dice in transizione istituzionale[450]. Esso infatti vive utilizzando sempre due non recenti modelli, quello

---

[449] La tesi abbastanza diffusa, secondo cui lo Stato pluriclasse comporterebbe per necessità pianificazioni si fonda precipuamente sul concetto che la composizione dei conflitti tra pubblici poteri si ottiene pianificando. Questi autori però, quando non sostengono opinioni meramente politiche, confondono pianificazioni e atti programmatici di durata, quali leggi e altri atti normativi, provvedimenti amministrativi generali o ad effetti duraturi; quindi, a rigore, non esiste l'implicazione Stato pluriclasse-pianificazione. È solo che in amministrazioni pianificate si vive meglio.

[450] L'opera piu nota, fra quelle della « transizione », è M. Horkheimer, Gesellschaft im Uebergang, 1972; trad. it. ridotta, La società in transizione, Torino, 1979.

della forma (di governo) presidenziale e quello della forma parlamentare. La forma direttoriale, di cui unico esempio è la Svizzera, non è applicabile fuori di questo Paese, in quanto forma che si fonda su collettività molto frammentate per divisioni territoriali, culturali e religiose, unite solo dalla adozione della tecnica della democrazia consociativa (si veda il § 5 al cap. III).

È evidente che si deve prendere in considerazione sia la forma presidenziale che quella parlamentare così come arrivano oggi a noi, modificate cioè da tempi lunghi di esperienze. Or è comune ripetuta constatazione che ambedue le forme funzionano in modo statisticamente risolvente la parte maggiore dei problemi posti dai pubblici poteri e dai gruppi in genere solo quando nella società esistono al massimo tre partiti politici. Ove va sottolineato che vi è pur sempre una parte, che può essere anche importante e consistente, di problemi, che o non sono risolti o sono risolti con esiti negativi: un Parlamento che assiste inerte, dimentico del suo ruolo di organo di teatro, ad uno scontro frontale tra governo e sindacati di dipendenti di figure soggettive pubbliche; un partito governativo che proclama un indirizzo politico diverso da quello del governo e viene da questo conculcato, una linea di politica estera su cui concordano l'opposizione e la maggioranza della maggioranza, che viene disattesa dal governo, e di esempi si possono fare lunghissimi elenchi.

Quando i partiti politici eccedono di numero, le «forme di governo» funzionano male e procedono suscitando risentimenti: o che il presidente tenda ad imporre se stesso con metodi autoritari, o che il Parlamento si trascini senza concludere, in ogni caso gli esiti sono quelli di perdita di ruoli dei pubblici poteri: i partiti si dedicano a vendere lucciole e grilli, i sindacati a simulare rivoluzioni tascabili, gli enti di vasta area passano il tempo a fare crisi di giunte, i grandi comuni organizzano *circenses* col denaro pubblico, le burocrazie propongono solo avanzamenti dei propri appartenenti e chiedono moltiplicazioni degli uffici dirigenziali. Anche queste sono nulla piu che constatazioni, fatte in Europa, in America, in Asia, ecc., parecchie volte, talora anche oggetto di teorizzazioni piu o meno gratuite.

Sia per l'una che per l'altra forma si va avanti per accomodamenti successivi: talvolta essi riescono (in proposito, la storia costituzionale degli Stati Uniti d'America è certamente esemplare); nella maggior parte dei casi producono minuscoli miglioramenti che non incidono nei sistemi. In particolare per la forma parlamentare è dalla costituzione tedesca di Weimar che ha inizio la sperimentazione degli accomodamenti, ma quanto accade oggi in Paesi come l'Italia o la Grecia è sintomatico. Per cui in Paesi a presenza pluripartitica la sola via che si presenta è che un solo partito consegua la maggioranza assoluta, dandosi per scontato che allora esso tende all'accaparramento di ogni pubblico potere, con mezzi leciti e non leciti. La via della coalizione permanente di partiti, pure sperimentata, si risolve in convenzioni *ad excludendum*, con tutti gli inconvenienti di tensioni sociali che da esse derivano.

Tutto ciò per dire che lo Stato pluriclasse, pluralistico per definizione, funziona se è a pluralismo limitato. Se i pubblici poteri partecipi del potere politico, ossia partiti politici, sindacati, grandi associazioni di categoria, sono quantitativamente eccedenti, perdono forza politica; gli organi di teatro si corrompono, la vita pubblica si guasta, a cominciare dalle burocrazie che perdono il ruolo di depositari delle conoscenze tecniche, in quanto soggette alle influenze di più centri di potere contendenti[451].

I due correttivi introdotti nell'esperienza recente degli Stati pluriclasse, ossia la procedimentalizzazione delle decisioni amministrative con partecipazione ampliata al maggior numero possibile di pubblici poteri, e l'estensione al massimo possibile delle tecniche di pianificazione, servono per le attività prevalentemente tecniche: se la procedimentalizzazione non si osserva o diviene una sequenza di atti formali, se la pianificazione non si fa -e non ci vuol proprio niente a non farla-, si procede senza correttivi, quindi quasi sempre secondo quanto decide il potere contingentemente prevalente.

Né si dica che il non ordine e le disfunzioni che si registrano riguardano l'attività politica e non l'amministrare. Questo è un falso modo di impostare i problemi, e chi lo adopera ha in mente un'amministrazione come se fosse costituita dagli uffici di stato civile, dalle poste, dagli uffici di registro, e simili. Si capisce che anche questi sono uffici amministrativi, ma l'amministrazione per eccellenza è il governo della spesa pubblica, il governo della moneta, la regolazione delle esportazioni, la politica dell'occupazione, e simili. In queste attività dov'è la linea di demarcazione tra attività politica e attività amministrativa? Dire che sta nella decisione, che atterrebbe alla prima, è inaccettabile, perché trattasi di materie ad alto coefficiente di tecnicità, quindi di materie nelle quali l'influenza delle burocrazie, dello Stato o di altri enti pubblici, è non già solo condizionante, bensì determinante: ciò che le burocrazie o gli enti dicono non potersi fare, non si può fare; ciò che essi sconsigliano, è sconsigliabile.

Quel che questi personaggi dicono l'«alta politica», nella maggioranza dei Paesi è cosa esigua, per effetto del contesto superstatale; ormai sono solo due i Paesi che possono permettersi l'alta politica. I Paesi dell'Europa occidentale, ossia fra i più rappresentativi dell'esperienza dello Stato pluriclasse, in quarant'anni hanno solo due volte adottato decisioni di alta politica (l'adesione alla NATO, la costitu-

[451] L'eterogeneità degli Stati pluriclasse ed il loro fortissimo essere in divenire spiegano perché lo Stato pluriclasse non costituisce un modello, e perché la locuzione ha, oggi come oggi, significato solo descrittivo. Lo Stato monoclasse costituisce un tipo - sia pur nella sua esperienza divisibile in piu regimi o forme tanto che lo si può dire censitario, liberale, borghese, quindi è aggettivabile giusta nozioni che sostanzialmente coincidono nei loro vari termini di referenza (diritto, economia, politologia). Ciò invece non accade per lo Stato pluriclasse, che è nozione puramente strutturale (Stato di tutte le classi) cioè ha un referente attinente solo all'aspetto istituzionale, e non ha invece referenti economicistici o politologici. Si spiega quindi la continua ricerca di questi referenti, che caratterizza .il pensiero contemporaneo; solo che la maggior parte di essi o sono meramente descrittivi (per esempio Stato ad economia mista) o sono generici (per esempio Stato del socialismo, neocapitalista).

zione della CEE); per tutto il resto hanno amministrato. S'intende che l'amministrare ai livelli decisionali più elevati si compone di scelte fortemente condizionate da elementi politici: il che può indurre nell'errore di prospettiva, di non percepire che l'attività politica è, in Stati non protagonisti nella scena mondiale, solo l'amministrare.

Or come affrontare la problematica che pone lo Stato pluriclasse, in ispecie quello a forma di governo parlamentare? Qui forse la problematica va divisa: ciò che attiene alla moderazione del pluralismo, ciò che attiene alla forma di governo. In ordine al primo aspetto, è la presa di coscienza dei partiti politici la via per la quale occorre procedere, ed in fatto vi si sta procedendo, più per la forza delle cose che per consapevolezza di comportamenti: cosi i partiti sembrano oggi convinti che concepire i sindacati di lavoratori (per quelli di imprenditori non vi erano mai riusciti) come appendici partitiche è errato, che presentare alla società civile prospettive di mero gioco di potere si fa scoprire subito per quel che è, che inventare occasioni di pubblico scandalo fondate su piccole occasioni in gigantografia non è producente, e cosi via per lungo tratto.

Quanto alla forma di governo, ovunque si propongono grandi o piccole riforme. Non è qui che dobbiamo occuparcene, ma quel che è certo è che le due forme odierne dello Stato pluriclasse fra cinquanta anni saranno sostituite da forme molto più sofisticate, in cui le istituzioni della rappresentanza politica saranno contornate da molte altre istituzioni rappresentative delle valenze tecniche, le quali avranno assunto potere politico molto maggiore rispetto ad oggi; che nel frattempo gli Stati si saranno ridotti a membri di ordinamenti superstatali sempre più potenti; che i pubblici poteri interni si saranno ridotti a pochi ma fortemente coesi. Qualcuno dirà che queste sono utopie; eppure si va nella loro direzione.

Massimo Severo Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001 (1986-1988), pp. 130-140.

6.6.2. I nuovi paradigmi dello Stato (da: Cassese, *La crisi dello Stato*)

È il momento di tirare le fila dell'analisi e di metterne insieme le varie parti, comparandole.

Muoviamo di nuovo dai paradigmi tradizionali, i cui tratti caratteristici sono i seguenti. Innanzitutto, i soggetti sono necessariamente parte di un ordinamento giuridico, che presenta carattere di esclusività. I soggetti non possono scegliere. L'ordinamento è un dato.

In secondo luogo, al centro è posto lo Stato, potere pubblico con struttura compatta. Lo Stato è in posizione di istituzionale superiorità. In alcuni casi, ammette di porsi alla pari di altri soggetti, con i quali negozia. Ma, anche in tali casi, può riprendere la sua posizione di superiorità.

In terzo luogo, la legge assicura la misurabilità e controllabilità del potere pubblico e, quindi, ne circoscrive esattamente le competenze[452]. Dunque, l'azione statale è rigidamente pianificata dalla legge, che stabilisce fini, regole e doveri per il potere pubblico. Questo è il modello del potere legale-razionale, prevedibile, misurabile e, quindi, controllabile. All'opposto, i privati agiscono secondo propri interessi e fini, in quanto la legge definisce solo ciò che ad essi è inibito.

Infine, le relazioni tra i due poli, quello pubblico e quello privato, sono determinate una volta per tutte e rimangono stabili: tra l'organismo posto in posizione superiore e gli altri soggetti non c'è convergenza, ma contrapposizione.

1. L'ordinamento giuridico da un dato a una scelta: la concorrenza tra istituzioni

Passiamo, ora, alle trasformazioni di questi paradigmi.

In primo luogo, si registra il passaggio da una struttura ordinata dall'alto a un congegno autordinantesi. L'ordinamento giuridico era un dato, diviene una scelta.

Infatti, sul lato della «domanda di diritto», l'operatore può compiere una scelta, così esprimendo un giudizio sull'«offerta di diritto» e «comprando» quella più conveniente.

In «offerta» può esserci un diverso diritto o, più semplicemente, una diversa amministrazione del diritto.

La scelta è ammessa per la ricerca della migliore tutela o del diritto meno severo o di quello più conveniente.

[452] C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Giuffrè, Milano 1984, pp. 176 sgg.

I diritti o le amministrazioni oggetto della scelta sono, quindi, posti in concorrenza[453].

La replica del mercato che così si produce non è completa. I diritti o le amministrazioni soccombenti non falliscono. Tuttavia, quelli vincitori ampliano la loro sfera di dominio, andando ben oltre i confini nazionali, in un processo cumulativo tipico dell'impresa che acquisisce una posizione dominante.

C'è da chiedersi se il quasi mercato che così viene a svilupparsi abbia necessariamente per effetto l'ottimizzazione del risultato. Ad esempio, per riprendere il caso dell'autorizzazione alla immissione in commercio di farmaci, l'amministrazione del paese di riferimento (il primo regolato re) potrebbe essere scelta cercando quella che si può prevedere faccia meno osservazioni o una valutazione più frettolosa, danneggiando, così, la salute pubblica? In questa situazione, il pericolo è evitato grazie all'opposizione motivata che ciascun altro regolatore può fare e alla circostanza che il potere finale è assegnato a ciascun altro regolatore, sia pur sotto il controllo della comunità degli Stati (formula che - come si è detto - individua non l'Unione, ma l'insieme composito degli Stati e della Comunità). Ma non si può escludere che, in altri casi, la ricerca del diritto meno severo e della migliore tutela possa risolversi nella prevalenza del peggiore diritto.

Si è, così, illustrato un paradigma, quello della «mercatizzazione» delle istituzioni, che smentisce il paradigma tradizionale per il quale le istituzioni si impongono ai privati, costituendo un prerequisito, al quale questi ultimi debbono necessariamente adattarsi. Chi ama versare vino nuovo in otri vecchi potrà osservare che la scelta dei «consumatori» di diritto e di istituzioni è, in realtà, consentita proprio da un ordinamento superiore e quindi dall'alto. Dunque, si ritornerebbe all'antico modello. Quello nuovo verrà ridotto alla stregua di quei limitati margini di manovra che ogni ordinamento lascia sempre ai suoi soggetti, quale la scelta tra più tipi di società.

2. Dallo Stato all'Unione: l'organizzazione pubblica multilivello

In secondo luogo, al monismo statale e alla sua organizzazione compatta si sostituisce un conglomerato di diritti anche incompatibili, ma provvisti di norme di conflitto e cioè di regole che decidono quali norme applicare al caso concreto[454].

---

[453] Osserva che il diritto non è sottratto alla competizione nel mercato globale M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione, Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 72, 92 e specialmente 134 sgg,

Al centro non c'è più lo Stato, ma l'Unione, che opera, però, secondo il modello della «*indirect rule*», del «governo» attraverso altri «governi». L'Unione si astiene dal disporre su ogni fatto particolare; consegna o lascia tale compito alle leggi statali, come l'ordine divino lasciava spazio a quello naturale, secondo la teoria scolastica delle «cause seconde».

Tra i diversi livelli si stabilisce una triplice circolazione: dall'alto verso il basso, attraverso lo strumento più noto, quello dell'armonizzazione comunitaria dei diritti nazionali; dal basso verso l'alto, grazie all'integrazione delle tradizioni giuridiche e costituzionali nel diritto comunitario; orizzontalmente, a mezzo delle scelte tra i diversi ordinamenti consentite dal mutuo riconoscimento.

Grazie a queste diverse relazioni, si attivano una circolazione tra gli ordinamenti e una circolazione dei soggetti tra gli ordinamenti. Si tratta di fenomeni distinti, anche se possono avere conseguenze simili. La prima consente il trapianto di istituti giuridici: sono questi che si muovono. La seconda consente lo spostamento di soggetti sotto l'impero di istituzioni, che possono essere armonizzate oppure non esserlo: in tal caso, sono i soggetti che si muovono, portando, poi, con sé parti di altri ordinamenti.

Questo movimento circolare può essere attivato dal basso, quando un operatore nazionale o sceglie un altro ordinamento oppure attiva l'intervento comunitario, in ambedue i casi «contro» il proprio ordinamento. Oppure può essere attivato dall'alto, secondo il modello centralizzato dell'iniziativa della Commissione.

Sia nel primo caso sia nel secondo, ogni ordinamento opera da «benchmark», da metro di paragone rispetto agli altri, per evitare le disparità tra gli Stati. La procedura più frequentemente usata è la comparazione. La Commissione compara gli ordinamenti prima per esaminare se i dislivelli creino ostacoli alla libera circolazione; poi per assicurarsi che essi attuino il diritto comunitario uniformemente o, meglio, in maniera non tanto difforme da produrre disparità a causa dei tempi e dei modi di attuazione. I soggetti interni comparano gli ordinamenti per ottenere il trattamento meno gravoso, sia che ciò avvenga - come si è detto - trasportando più

---

[454] Sull'esempio dell'ordine giuridico medievale; su questi aspetti, A.M. Hespanha, Introduzione alla storia del diritto europeo, trad. it., il Mulino, Bologna 1999, pp. 98 e 105. Sulle organizzazioni multilivello c'è un'abbondante letteratura. Si indicano solo alcuni scritti, uno della fase iniziale dell'esame del problema, gli altri recenti: S. Cassese, Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy, in J. Jamar, W. Wessels (eds.), Community Bureaucracy at the Crossroads, De Tempel, Bruges 1985, p. 39; F.W. Scharpf, Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, in «Scandinavian Political Studies», vol. 24, 2001, n.1, pp. 1 sgg. (osserva giustamente che è necessario un approccio multiplo all'Unione europea, nella quale si trovano in funzione almeno quattro moduli: «mutual adjustment», «intergovernmental negotiations», «hierarchical direction», «joint decision»); A. Maurer,J. Mittag, W. Wessels, Theoretical Perspectives on Administrative Interaction in the European Union, in T. Christiansen, E. Kirchner (a cura di), *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press, Manchester 2000, pp. 23 sgg.; "De consequenties van multilevel governance", in *Res publica*, n. 1, 2001 (vol. XLIII) (numero dedicato ad aspetti generali, comparati e nazionali del «multi-level government») e A. Massera, "Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 1, pp. 1 sgg.

efficacemente il diritto comunitario in quello nazionale sia che ciò si ottenga andando alla ricerca di altre istituzioni, più efficaci, di altri ordinamenti.

La ragione dello straordinario sviluppo del diritto europeo sta proprio in questo meccanismo di crescita, che consente di mettere continuamente in comparazione i diversi ordinamenti nazionali e quello comunitario (nel senso stretto della parola) e di procedere, contemporaneamente o alternativamente, dal basso e dall'alto.

Questo meccanismo non resta - per così dire - mai fermo, perché su di esso premono continuamente interessi privati. E riesce anche a compensare la difficoltà causata dal limite dell'Unione, che non ha tutta la panoplia degli strumenti di «command and control» nei confronti degli Stati e, per non imporre obblighi specifici, deve utilizzare l'antico rimedio della responsabilità per spingere gli Stati a conformarsi al diritto comunitario, trasformando il legislatore inadempiente in debitore[455].

In questo nuovo contesto, insieme multinazionale e comunitario (in senso stretto), gli Stati perdono l'impianto monistico e si presentano come aggregati di parti, come pluralità di centri. Tra questi ultimi si stabiliscono nuove relazioni, spesso illustrate con la metafora della rete, espressione istituzionale della diversità e del policentrismo[456].

L'interesse generale o pubblico, da finalità superiore imposta a priori dalla legge e collocata come finalità superiore ai diritti e alle libertà (e posto così a fondamento delle grandi costruzioni giuridiche del diritto pubblico e della specificità del regime di diritto pubblico[457]), diviene il risultato del conflitto e dell'armonizzazione spontanea degli interessi individuali, secondo il modello dell'utilitarismo[458].

Quando si riconosce l'esistenza di più interessi pubblici, non ordinati gerarchicamente dalle norme, per cui la decisione richiede una ponderazione, si ammette che la composizione degli interessi avviene all'interno dello Stato. All'esterno questo, grazie all'avvenuta ponderazione, parla sempre con una voce sola. La pluralità si annulla nella decisione.

Con la «mercatizzazione» del diritto e dello Stato, quando alla ponderazione si sostituisce la concorrenza, quando sono consentiti la comparazione, la scelta e gli

---

[455] Sull'uso della responsabilità come strumento comunitario per sanzionare l'inottemperanza e, quindi, per ottenere l'adempimento e sulla sua adeguatezza, c'è una ricca letteratura; ci limitiamo a segnalare C. Harlow, «Francovich» and the Problem of the Disobedient State, in «European Law Joumal», vol. 2, nov.1996, n. 3, pp. 199 sgg. e M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, Giuffrè, Milano 1999, pp. 358, 401, 403-408.

[456] Uno dei contributi più interessanti sulla trasformazione degli Stati, prototipo della gerarchia, in mercati e reti è quello a cura di G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, *Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, Sage, London 1991.

[457] Così Conseil d'Etat, "Réflexions sur l'intéret général", in *Rapport public 1999* («Etudes et documents», n. 50), *La Documentation française*, Parigi 1999, pp. 272 e 290.

[458] Secondo il notissimo modello smithiano per il quale l'individuo «non intende, in genere, perseguire l'interesse pubblico, né è consapevole della misura in cui lo sta perseguendo [...]; mira solo al suo proprio guadagno ed è condotto da una mano invisibile [...] a perseguire un fine che non rientra tra le sue intenzioni»: A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), trad. it., ISEDI, Milano 1973, p. 444.

arbitraggi oppure alleanze tra l'operatore di uno Stato e altri Stati oppure tra questo e la Commissione contro il proprio diritto o il proprio Stato, il policentrismo e i conseguenti conflitti escono dallo Stato, si manifestano all'esterno, in una più ampia arena pubblica.

3. Dal procedimento allo scambio

In terzo luogo, ove tradizionalmente il modo di decidere era determinato nella forma sequenziale (il procedimento) e della ponderazione (la discrezionalità della decisione), nei casi presi in esame le cose vanno diversamente.

Non è il procedimento che modula il negoziato, ma il negoziato che plasma il procedimento. La serie o sequenza si adatta alla necessità dell'accordo. La libertà delle forme propria del diritto privato penetra nel diritto pubblico.

Poi, nella conferenza di servizi (e in tutti gli altri moduli di riunione di uffici di poteri pubblici diversi) non si fa insieme ciò che si potrebbe anche fare separatamente. La riunione o la collegialità sono in funzione di uno scopo diverso dalla mera ponderazione degli interessi, che potrebbe trovare luogo nella sequenza procedimentale. Servono a farsi concessioni reciproche, altre offerte, scambi. Servono ad ampliare o ridurre l'oggetto stesso del procedimento, in funzione degli scambi necessari ad agevolare l'accordo. Si concludono con un accordo, invece che con una decisione a maggioranza, perché quest'ultima riduce in via amministrativa il policentrismo disposto in via legislativa[459].

Vengono in primo piano il negoziato al posto del procedimento, la libertà delle forme in luogo della tipicità, lo scambio in luogo della ponderazione. Ne derivano pratiche giuridiche più efficaci, ma anche più molli, che non sarebbero accettabili se non valesse anche per esse il postulato per cui la decisione secondo il diritto non è meno discrezionale o politica di altre decisioni pubbliche, salvo che è controllata da criteri o principi di secondo grado quali la consultazione reciproca, il consenso delle parti, la motivazione ecc.[460]. Da ciò discende il superamento della netta separazione tra negozio privato, inteso come fatto di creazione giuridica, legato all'autonomia privata e alla liceità, e discrezionalità, considerata come una scelta ordinata a un interesse predeterminato dalla norma e, quindi, a una regola eteronoma. A tale separazione, dovuta a Giannini[461], Mortati aveva già osservato che

[459] Mette acutamente in luce che l'agire coordinato e collaborativo e la valutazione contestuale e globale modificano la tradizionale impostazione della discrezionalità F.G. Scoca, La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2000, n. 4, pp. 1053-1054.

[460] In questo senso è corretta la critica che si fa a Max Weber: «il problema è che i burocrati non si comportano sempre come da loro ci si aspetterebbe. Essi rivelano una comprensibile disposizione umana a cercare di accrescere il proprio potere e a far valere i propri interessi privati: invece di agire da fedeli servitori dello Stato, essi cercano di diventare padroni della propria casa», come notato da F. Parkin, Max Weber, Il Mulino, Bologna 1984, p. 104. Tuttavia, la burocrazia viene, poi, nuovamente sottoposta a «meta-regole», del cui rispetto essa deve rispondere.

[461] M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1950, p. 292.

"se la ponderazione comparativa di più interessi al fine di trovarne la composizione più opportuna sfugge ad ogni predeterminazione, in quanto la politicità che ad essi presiede impedisce che abbiano mai nel tempo e nel luogo qualsiasi equivalenza, bisogna concludere che vi dovrebbe esser posto per manifestazioni volontarie di tipo negoziale. Se invece questo si vuole escludere bisognerà pure determinare i criteri obiettivi di misura dell'azione amministrativa non regolata dalla legge."[462]

4. Fine del bipolarismo

Da ultimo, si è notato un diverso modo di stabilire le relazioni tra pubblico e privato. Queste non sono solo bipolari. Sono anche multipolari: ad esempio, un operatore nazionale può muoversi in congiunzione con un'amministrazione sovranazionale e in opposizione alla propria amministrazione nazionale e ad altro operatore del proprio paese. Gli interessi del primo e della seconda sono coincidenti, mentre sono confliggenti con quelli della terza e del quarto.

La linea di distinzione non passa sul crinale pubblico-privato. Interessi privati coincidenti con quelli pubblici comunitari sono in conflitto con altri interessi pubblici, questa volta nazionali. Non vi è distinzione-opposizione pubblico-privato, così come non c'è una superiorità del momento pubblico su quello privato.

In conclusione, Stato e mercato, pubblico e privato, là dove venivano considerati mondi separati e in opposizione, si presentano come entità interpenetrantesi. Lo Stato universo chiuso di soggetti, mentre il mercato universo aperto. Lo Stato come aggregato di soggetti con posizioni assegnate secondo un ordine tendenzialmente gerarchico, mentre sul mercato gli operatori assumono posizioni variabili, in un ordine tendenzialmente paritario. Lo Stato sistema nel quale prevalgono relazioni del tipo «command and contro!», mentre sul mercato dominano relazioni di tipo negoziale. Lo Stato che assume e cura interessi generali preordinati, mentre sul mercato si muovono interessi particolari, dal cui conflitto-concorrenza discende l'ottimo risultato. I due modelli appaiono meno distanti. Si prestano parti reciprocamente.

I nuovi paradigmi dello Stato pongono in discussione tutte le nozioni, i temi e i problemi classici del diritto pubblico, dalla natura del potere pubblico e del suo agire legale-razionale, mosso dall' alto (dalla legge), al posto riservato alla legge e alle sue implicazioni (legalità e tipicità), alle relazioni pubblico-privato. E richiedono, altresì, un cambiamento dell'atteggiamento scientifico rispetto al diritto, perché la «dottrina» giuridica non può tenere fermi i propri codici di riferimento con un cambiamento tanto radicale del suo oggetto[463].

---

[462] C. Mortati, "Recensione a M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*", in *Rivista trirnestrale di diritto pubblico*, 1951, n. 1, p. 150.

[463] Per una riflessione, già vecchia di venti anni, su questi aspetti, B.A. Ackermann, "The Marketplace of Ideal, in *Yale Law Joumal*, vol. 90, apriI 1981, n. 5, p. 1131, nonché gli altri scritti nello stesso numero, dove è pubblicato iI symposium su *Legal Scholarship: its nature and purposes*.

L'espressione prescelta per riassumere con un unico termine tali nuovi paradigmi, quella di arena pubblica, forse inadeguata, presenta tuttavia bene l'allargamento dei confini del potere pubblico e il mutamento della sua morfologia e, contemporaneamente, consente di intenderne l'incompletezza[464].

Altri dirà che questi nuovi paradigmi sono riducibili ai vecchi modelli. O li rifiuterà, in nome di un diritto meno molle. Se non si può essere d'accordo con i *laudatores temporis acti*, che credono di poter turare i buchi e i problemi dell'universo con i loro berretti da notte e si può nutrire qualche dubbio che i nuovi paradigmi si possano prestare ad abusi, consentendo una facile manipolazione di istituti giuridici disponibili e «porosi», sotto la pressione degli interessi, si deve, però, accettare l'invito della nuova realtà a battersi con essa, semmai con forze maggiori e con strumenti di analisi più sofisticati di quelli qui utilizzati. «I dibattiti sulle organizzazioni sono diventati [...] una discussione sulla politica e sulla società [...] La vita nelle organizzazioni è troppo importante per essere lasciata solo ai tecnici dell'organizzazione»[465].

Sabino Cassese, *La crisi dello Stato*, 2002, pp. 126-136.

[464] Nel senso delle entità organizzative incomplete alle quali fanno riferimento N. Brunsson, K. Sahlin-Andersson, "Constructing Organizations: the Example of Public Sector Reform", in *Organization Studies*, 2000, n. 21/4, pp. 721 sgg.

[465] W. J. Mackenzie, *La politica e le scienze sociali*, trad. it., Laterza, Bari 1969, p. 280.

6.7. Luoghi e identità

6.7.1. Luoghi e valore. Il valore della memoria (Da: Marescotti, Luoghi e identità: bene pubblico, patrimonio culturale, memoria e identità sociale)

Per ogni individuo i luoghi hanno valori particolari, legati alla sua memoria, ai suoi ricordi, al suo vissuto, fino a che non condivide con qualcuno (un "altro") quei valori. Nello stesso istante in cui si compie questa transazione che accomuna gli individui in un vissuto, le loro identità per un qualche verso si sovrappongono e si fondono in una comunione.

In questo breve passaggio si contaminano identità, coscienza, consapevolezza e valore, spesso trasformati in parole, di cui si è perso o non si compreso il significato. Ripercorrere con lentezza questo passaggio comporta un viaggio lungo, interiore, complesso, che richiede tempo, molto tempo. Il valore non è assoluto, ma relativo. Può essere individuale, legato quindi alla memoria di un individuo, ma quando contiene elementi tali da rappresentare un momento della storia di un gruppo, allora appartiene alla memoria collettiva, allora il valore è o può essere condiviso. Tuttavia, questo non significa affatto che tale valore sia universalmente condiviso, ma soltanto che per un certo gruppo, e solo all'interno di alcune situazioni temporanee, tale valore è condiviso.

Il valore di un'opera d'arte per alcuni è riposto nell'espressione di una volontà artistica, per altri nella cosa rappresentata che può diventare oggetto di venerazione e di culto: è possibile che i due aspetti siano visti come intimamente connessi oppure che esistano autonomamente. L'opera d'arte può essere assunta come simbolo culturale o mistico o sociale, ma di fatto tali possibilità possono essere riassunte nella possibilità di farne una fonte di guadagno attraverso opportuni passaggi di proprietà, dunque purché sia alienabile.

È proprio in questo contesto che si ritiene necessario osservare la parte che gioca il valore economico nella trasformazione di un patrimonio culturale in una merce. In fin dei conti, il valore economico non sta nell'oggetto in sé, ma nella sua notorietà e nella condivisione sociale e consapevole dei tanti possibili valori, che, nei fatti, lo rendono desiderabile e ricercato.

Il passaggio tra processi di valorizzazione economica e mercato porta immediatamente alle controverse discussioni sulla proprietà privata e alle conseguenze che la proprietà privata dell'opera d'arte comporta. Si presentano altri interrogativi, per esempio sui criteri di stima del valore economico, sulla legittimità delle azioni

per incrementarlo e sul conflitto tra una proprietà assoluta con possibilità illimitata di transazioni e caratteri sociali del patrimonio culturale, legato al territorio, al luogo, all'identità di una comunità.

Con questi termini si apre ancora un altro versante assai noto e studiato da giuristi, economisti e politici: si tratta del "bene pubblico", la cui definizione si basa non solo sulla sua specifica e intrinseca qualità, ma sulle possibilità e sui limiti d'accesso, sulla fruizione con i rischi di consumo che possono portare alla distruzione. Un tema che ha portato a discutere, non a definire, sia criteri e metodi di tutela nel rispetto della fruibilità, sia l'entità di risorse da destinare alla sua tutela, salvaguardia e conservazione.

Che cosa s'intende per valore di un bene? Che per un bene culturale?

In una prima approssimazione si potrebbe cercare di distinguere tra valore d'uso e valore di scambio, solo successivamente introducendo il prezzo a cui si può vendere o acquistare un bene come indicatore del suo valore. In un certo senso implicitamente si introduce in entrambi i casi il prezzo come indicatore del valore, anche se si è consapevoli di tutti gli strumenti a disposizione per alterare il mercato. Se si riflette cercando di generalizzare e di mantenere una visione sopra le parti si potrebbe affermare che *il valore è l'esito di un processo culturale*.

Questa definizione riconosce la relatività del valore, superando un concetto fintamente oggettivo che ritiene il valore essere un fatto concreto, che inerisce all'oggetto, ma non tiene conto che il valore della necessità di operare all'interno di gruppi sociali.

Per evitare un'eccessiva aleatorietà e semplificazione occorre correggere e riformulare l'affermazione così: *il valore e la condivisione di valori sono esiti di processi culturali complessi*. In questa seconda formulazione si accentua la coesistenza di molte forme e di molti processi di valorizzazione, la cui combinazione complessiva dipende dalla loro condivisione sociale.

Se si pongono, infatti, alcune domande sul perché conservare castelli, edifici industriali, campi di concentramento e centri storici, si ha l'impressione o che si tratti di domande eterogenee o che, in ogni caso, siano mal poste; eppure, bisogna ammettere, metterle insieme significa affermare che il loro valore non è un puro valore estetico.

Il castello è stato luogo militare, di dominio e di torture, di feste dei potenti e di drammi, la sua architettura è tecnologia militare, studiate per difendersi, per impedire ingressi e fughe.

Gli edifici dell'archeologia industriale senz'altro non furono mai piacevoli luoghi di soggiorno: l'antro di Vulcano si trasformò nelle fucine dei fabbri, archetipi della fabbrica metallurgica, circondate da miniere, luoghi di produzione assieme a concerie, a tessiture, a fabbriche. Il passaggio successivo, infatti, fu la trasformazione della fucina, luogo produttivo "individuale" nella fabbrica, luogo produttivo

collettivo, dove la produzione richiedeva il sostegno del controllo. L'industrializzazione fu perseguita imponendo regole severe, spesso inumane; queste a loro volta erano coadiuvate con la costruzione di ambienti di lavoro collettivo e con corrispondenti espansioni urbane.

L'organizzazione fu la principale caratteristica progettuale delle fabbriche e dal loro interno si estese invadendo tutto il territorio. L'industrializzazione edilizia s'impose nella progettazione architettonica per far fronte alle quantità necessarie nel minor tempo possibile. Il guscio produttivo delle città industriali doveva principalmente far aumentare la produzione e, dunque, i profitti, facendo credere di rispondere solo alle esigenze sociali di un abitare sano. Un luogo industriale dell'ottocento, nella trasformazione collettiva delle fucine di un tempo, è il luogo dove l'identità individuale si perde: sono le "Mani" come le chiamava Dickens in *Hard Times*. Ma le Mani sono esseri umani, che lavorando soffrono; che -con il sacrificio del proprio tempo- innalzano i ritmi di produzione. Poco importa fuori dalla fabbrica se dentro convivono quotidianamente con alti rischi, allora certamente non minori a quelli attuali. Sarà necessario il 1 maggio.

Il valore delle fabbriche dismesse consiste nella particolarità edilizia o nella testimonianza della povertà e del dolore o nei modi con cui si accumulò la ricchezza di oggi? Oppure nella trasformazione, che in un qualche modo riscatta il passato, ma non lo nega.

I campi di concentramento, infine, rappresentano l'abisso dell'orrore, il potere senza politica, né etica, né critica: trasformarono quelle capacità organizzative e potenzialità tecnologiche in abominio e terrore assoluti.

La città storica presenta una dimensione affatto diversa: non è memoria di dolore, ma è abitata. Ha un valore, ma questo valore può essere incrementato. Gli edifici antichi, se non ben conservati, possono essere in condizioni igieniche non soddisfacenti e gli abitanti potrebbero avere redditi non adeguati ai potenziali valori: quanto vale la città storica? Se deve essere conservata, per chi lo deve essere? Chi pagherà e chi fruirà di questo particolare bene pubblico?

Matilde Serao intuisce il problema e lo affronta politicamente in termini provocatori. «BISOGNA SVENTRARE NAPOLI. Efficace la frase, Voi non lo conoscevate, onorevole Depretis, il ventre di Napoli». La sua analisi percorre i quartieri e offre una lettura giornalistica moderna:

> «Sventrare Napoli? Credete che basterà? Vi lusingate che basteranno tre, quattro strade, attraverso i quartieri popolari, per salvarli? Vedrete, vedrete, quando gli studi, per questa santa opera di redenzione, saranno compiuti, quale verità fulgidissima risulterà: bisogna rifare.
> Voi non potrete sicuramente lasciare in piedi le case che sono lesionate dalla umidità, dove al pianterreno vi è il fango e all'ultimo piano si brucia nell'estate e si gela nell'inverno; dove le scale sono ricettacoli d'immondizie; nei cui pozzi, da cui si at-

tinge acqua così penosamente, vanno a cadere tutti i rifiuti umani e tutti gli animali morti; e che hanno tutto un pot-bouille, una cosidetta vinella, una corticina interna in cui le serve buttano tutto; il cui sistema di latrine, quando ci sono, resiste a qualunque disinfezione.

Voi non potrete lasciare in piedi le case, nelle cui piccole stanze sono agglomerate mai meno di quattro persone, dove vi sono galline e piccioni, gatti sfiancati e cani lebbrosi; case in cui si cucina in uno stambugio, si mangia nella stanza da letto e si muore nella medesima stanza, dove altri dormono e mangiano, case, i cui sottoscala, pure abitati da gente umana, rassomigliano agli antichi, ora aboliti, carceri criminali della Vicaria, sotto il livello del suolo.

Voi non potrete sicuramente lasciare in piedi i cavalcavia che congiungono le case; né quelle ignobili costruzioni di legno che si sospendono a certe muraglie di case, né quei portoncini angusti, né vicoli ciechi, né quegli angiporti, né quei supportici; voi non potrete lasciare in piedi i fondaci.

Voi non potrete lasciare in piedi certe case dove al primo piano è un'agenzia di pegni, al secondo si affittano camere a studenti, al terzo si fabbricano i fuochi artificiali: certe altre dove al pianterreno vi è un bigliardo, al primo piano un albergo dove si pagano tre soldi per notte, al secondo una raccolta di poverette, al terzo un deposito di cenci.

Per distruggere la corruzione materiale e quella morale, per rifare la salute e la coscienza a quella povera gente, per insegnare loro come si vive - essi sanno morire, come avete visto! - per dir loro che essi sono fratelli nostri, che noi li amiamo efficacemente, che vogliamo salvarli, non basta sventrare Napoli: bisogna quasi tutta rifarla»[466].

Alcuni decenni prima, prima ancora che Napoleone III e Haussmann operassero al cuore Parigi, Victor Hugo studiava il metabolismo urbano di Parigi. Nelle famose pagine di *Notre Dame de Paris*, in cui Hugo affronta il tema della città che cresce su stessa cancellando il passato, descrive Parigi che si alza sulla città romana, ormai sepolta da quella medioevale e romanica, questa dalla città gotica, ma già presagendo una prossima cancellazione e sostituzione che sarebbe stata avviata quasi trent'anni dopo[467]. Nella sua visione prosegue:

«Nel Medioevo, quando un edificio poteva dirsi compiuto, si estendeva quasi altrettanto sottoterra che sopra. A meno che non fossero costruiti su palafitte, come Notre-Dame, un palazzo, una fortezza, una chiesa avevano sempre un doppio fondo. Nelle cattedrali, era, in un certo qual modo, un'altra cattedrale sotterranea, bassa, buia, misteriosa, cieca e muta, sotto la navata superiore che era inondata di luce ed echeggiante giorno e notte di suoni d'organo e di campane; talvolta era un sepolcro. Nei palazzi, nelle fortezze, era una prigione, qualche volta anche un sepolcro, qualche volta tutte le due cose insieme. Quei possenti edifici, dei quali abbiamo spiegato al-

[466] Serao 1905 cap. I.
[467] Hugo, libro terzo, cap. 2, in particolare p.157.

> trove il modo di formarsi e di *vegetare*, non avevano soltanto delle fondamenta, ma anche, per così dire, delle radici che andavano ramificandosi nel sottosuolo in camere, gallerie, scale, esattamente come nella costruzione superiore. Perciò chiese, palazzi, fortezze affondavano nella terra fino a metà corpo. Le cantine di un edificio erano un altro edificio nel quale si scendeva invece di salire e i cui piani sotterranei prolungavano la successione dei piani esterni del monumento come quelle foreste e montagne che si rispecchiano rovesciate nell'acqua di un lago, al di sotto delle foreste e delle montagne della riva»[468].

Le architetture erano una costruzione "doppia"; la città visibile era completata da una città sotterranea, invisibile, fatta si antri e nascondigli: luoghi della prigionia, dell'abbandono e della morte. Nella modernità il doppio, la città duale, è sempre più superficiale: azzonamento sociale che isola case, fabbriche, quartieri; forme di apartheid, enclave, muri divisori per classe sociale o per credo politico e religioso, città antiche spopolate per farne luoghi d'intrattenimento, isole recintate scavate dal mare per farne villeggiature esclusive, in una proclamata ecologia non sostenibile, sorretta da flussi finanziari incommensurabili.

L'abbandono avviene alla luce del sole.

La città, insieme di edifici, di architetture, che Hugo interpreta come documenti materiali della storia, affianca di continuo nel presente dell'esperienza urbana il passato, su cui s'innestano nuove architetture, proiezioni nel futuro.

La conservazione della città storica tramanda nel futuro molto di più di quanto sta scritto nei libri, ma per poterlo interpretare se ne deve comprendere il linguaggio. Hannah Arendt, indagando il senso proprio del *tramandare*, avverte la necessità di mantenere i legami tra passato e futuro:

> «Senza la tradizione (che opera una scelta e assegna un nome, tramanda e conserva, indica dove siano i tesori e quale ne sia il valore), il tempo manca di una continuità tramandata, con un esplicito atto di volontà, e quindi, in termini umani, non c'è più né passato né futuro, ma soltanto la sempiterna evoluzione del mondo e il ciclo biologico delle creature viventi»[469].

Scelta, identificazione, conservazione, patrimonio e valore: le parole di Arendt sono anch'esse parole chiave del patrimonio culturale. Il valore ha molte dimensioni, ma prima di tutto è culturale, è memoria, consapevolezza del vissuto non solo dell'individuo, ma del vissuto sociale: ciò che si è, deriva da ciò che altri furono.

La domanda è questa, quindi: quale strumento si troverà per formare, affermare e confermare i suoi valori? Per quali ragioni si devono conservare carceri e luoghi

---

[468] Hugo, libro ottavo, cap. IV, p.383.
[469] Arendt 1999 (1961), p.27.

di tortura? Una risposta possibile, ricorrendo ancora ad Arendt, consiste nel costruire i legami tra passato e futuro attraverso l'educazione e la formazione:

> «Nell'educazione si decide anche se noi amiamo tanto i nostri figli da non estrometterli dal nostro mondo, lasciandoli in balia di se stessi, tanto da non strappargli di mano la loro occasione d'intraprendere qualcosa di nuovo d'imprevedibile per noi; e prepararli invece al compito di rinnovare un mondo che sarà comune a tutti»[470].

Arendt pone l'accento sulla difficoltà del presente nel fronteggiare i fantasmi del passato e quelli del futuro. Il valore deriva dalla memoria, dall'esperienza sociale che ciascuno vive, dal progetto di recupero del passato come risorsa per affrontare il futuro: l'architettura attraversa la storia e nell'uso subisce trasformazioni acquistando nuove funzioni e significati.

Esiste un'analogia non trascurabile tra i processi individuali e quelli sociali: quello che avviene all'interno di ciascun individuo per costruire la coscienza di sé stesso prefigura l'analogo processo che un gruppo d'individui, una comunità, adotta per mantenersi coesa. Scrive Damasio dell'intreccio intimo tra coscienza ed emozione. L'indagine sulla formazione della coscienza individuale lo porta all'ipotesi della formazione del sé autobiografico come "equilibrio di due influenze: quella del passato che si è vissuto e quella del futuro che si prevede".

> «L'idea che ciascuno di noi costruisce di se stesso, l'immagine che via via formiamo di chi siamo fisicamente e mentalmente, della posizione sociale adatta a noi, si basa sulla memoria autobiografica di anni di esperienze ed è costantemente soggetta a rimodellamento. Sono convinto che gran parte della costruzione avvenga in modo non cosciente e così anche il rimodellamento (si veda più avanti il paragrafo sull'inconscio). Questi processi consci e inconsci, in qualunque proporzione, sono influenzati da ogni genere di fattori: tratti della personalità innati e acquisiti, intelligenza, conoscenza, ambiente sociale e culturale. Il sé autobiografico che dispieghiamo nella mente, in questo momento, è il prodotto finale non soltanto delle nostre inclinazioni innate e delle nostre effettive esperienze di vita, ma anche del rimaneggiamento dei ricordi di tali esperienze sotto l'influenza di quei fattori.
> I cambiamenti che avvengono nel sé autobiografico nell'arco di una vita non sono dovuti soltanto al rimodellamento, conscio e inconscio, del passato che si è vissuto, ma anche alla determinazione e al rimodellamento del futuro che si prevede. Sono convinto che un aspetto chiave dell'evoluzione del sé abbia a che fare con l'equilibrio di due influenze: quella del passato che si è vissuto e quella del futuro che si prevede. Il significato della maturità personale è che i ricordi del futuro, previsti per un momento che potrebbe arrivare, hanno in ogni istante un grande peso nel sé autobiografico. I ricordi degli scenari che concepiamo come desideri, obiettivi e obblighi esercitano in ogni momento una pressione sul sé. Senza dubbio partecipano anche al

[470] Arendt 1999 (1961), p.255.

rimodellamento, conscio e inconscio, del passato vissuto e alla creazione della persona che immaginiamo di essere, momento per momento»[471].

6.7.2. Luoghi e memoria

Se l'urbanistica non fosse troppo tesa a far guadagnare, a sottolineare tra i valori gli aspetti economici come unici motori delle trasformazioni, si potrebbe trovare nelle parole di Damasio «*rimodellamento, conscio e inconscio, del passato*" e «*rimodellamento del futuro*" le chiavi interpretative essenziali per cercare il denominatore comune. Nell'estetica l'urbanistica cerca il consenso degli individui, evita quello sociale, non pone sulla stessa bilancia risorse collettive e guadagni privati.

Che ricordo si vuole conservare con i campi di concentramento, edifici industriali, centri storici e paesaggi?

1. Campi di concentramento.
   La celebrazione del sessantesimo della liberazione di Auschwitz e l'incontro dei sopravvissuti nel campo di Auschwitz per il *Giorno della Memoria* completa il significato della necessità della testimonianza, altrimenti l'ignoranza (per anticipare una citazione da Kundera) diviene un abisso da cui sarà impossibile uscire. Le conseguenze dell'ignoranza si riversano nella politica: non è solo la distruzione dei luoghi, ma la possibilità di ripercorrere l'orrore. I valori sono una costruzione culturale: questo significa istruzione e memoria[472].
2. Archeologia industriale, edifici industriali e recupero urbano.
   Il progetto di recupero delle aree industriali a Sesto San Giovanni, un esempio fra i tanti, costruisce una nuova identità, avendo ormai persa quella precedente, quella operaia. La Stalingrado d'Italia non esiste più e dunque si pone il problema circa quale nuova città e quali abitanti useranno quegli spazi. Il progetto nasce dalla società e offre valori che possono più o meno essere condivisi o condivisibili, in ogni caso nascono da una situazione di crisi e propongono un progetto.
3. Tutela dei centri storici, tra politica e società.
   I progetti di trasformazione di Parigi, da Napoleone III e Haussmann a Georges Pompidou, di Napoli, quelli del piccone demolitore del fascismo, fino a quelli meno sensazionali ma non meno radicali di Milano sono qualcosa di molto diverso: gli sventramenti urbani (i piani di allineamento stradale) cambiano i cittadini per trasferire la proprietà della città ad altri (da

[471] Damasio 2000, pp.271-272.
[472] Sul senso della memoria si veda Halter 2006.

qui potremmo far derivare in modo più comprensibile e concreto i termini "appropriarsi" e "ri-appropriarsi della città").

Il progetto della periferia parigina, prima con la *banlieue rouge* e poi con le *villes nouvelles*, è progetto politico. La storia urbanistica dirige la storia urbana di Parigi con la costruzione della città borghese, della periferia industriale e poi della periferia della media borghesia. La storia politica del territorio si intreccia con la storia economica del capoluogo francese ed europeo. La strategia del capoluogo senza sindaco ma con un prefetto delegato dallo Stato, conclusasi negli anni Ottanta, ha rappresentato concretamente l'unione di questi poteri nella pianificazione della città.

4. Paesaggio

Il paesaggio contiene in modo sintetico i documenti materiali della "*produzione di territorio*", dunque, implicitamente, è la sintesi delle volontà progettuali del passato.

Di conseguenza il paesaggio può essere scomposto, frammentato, articolato e classificato: è possibile riconoscere i paesaggi culturali, riconoscere la loro matrice e poi studiare come trasmetterla ad altri tale conoscenza. La rappresentazione del paesaggio culturale, ambiente costruito, significa anche scelta degli elementi caratteristici e significativi non solo ai fini della presa di coscienza, ma anche a supporto di piani e progetti.

Che cosa conservare alla memoria? Come conservare un'architettura o una città?

La ragione, dunque, non può essere trovata in operazioni elitarie oppure riconducibili su un singolo piano della conoscenza, né tantomeno solo nell'estetica, perché nello stesso momento in cui si predispone il progetto di conservazione senza una visione complessa, si rischia di negare o alterare la memoria del passato.

Perché l'individuo non si perda, occorre che i suoi valori non siano omologati, standardizzati e commercializzati, ma siano riconosciuti in quanto nella pluralità e nella diversità sta la ricchezza.

Quando una società riconosce il valore di un oggetto come espressione culturale di una sua parte (un gruppo più o meno vasto), lo protegge e lo tramanda nel futuro. La protezione, il vincolo, contiene implicitamente la consapevolezza dell'esistenza di un livello più o meno alto di rischio. In Italia tale consapevolezza si è espressa nel passato con una connessione intima tra museo e territorio e ha trovato nella prima parte della Costituzione, i "Principi fondamentali", un'affermazione precisa e inequivocabile della funzione dello Stato verso la cultura, il paesaggio e il patrimonio culturale (art.9):

> «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Tuttavia, si ritiene necessario esprimere oggi un'altra consapevolezza: se per proteggerlo se ne fa una riserva in senso stretto, quel bene (non solo il monumento, ma anche il centro storico solo d'alcune città) risulta isolato, estraniato dal sociale.

I principi che motivano la definizione di bene pubblico non possono essere discussi senza affrontare quelli che definiscono la proprietà privata, intendendo quindi i patti sociali che caratterizzano la società in un paese. Nel caso italiano, il riferimento esplicito sono i principi costituzionali, quelli specifici contenuti nella Parte Terza, i "Rapporti economici", ove all'art. 42 si dichiara che:

> «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.
> La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità».

In primo luogo questi riguardano la parte relativa ai rapporti economici, che per l'impostazione costituzionale è subordinata ai principi generali.

In secondo luogo obbliga a prendere atto che il patrimonio culturale non può essere considerato un mero bene economico, ma che è priorità della Repubblica nella sua interezza tutelare il patrimonio culturale e il paesaggio.

La relazione tra questi due articoli della Costituzione Italiana dovrebbe essere analizzata e compresa proprio nelle sue valenze verso la pianificazione, verso la definizione dell'interesse generale e verso, di conseguenza, i limiti della proprietà privata immobiliare.

6.7.3. Territorio ed ecomuseo. La costruzione dei valori

Il lavoro sul museo sociale (ecomuseo) di Hugues de Varine, teorico ma nello stesso tempo operativo e pragmatico, aiuta a descrivere un altro pezzo del percorso della valorizzazione.

Per salvaguardare un patrimonio è necessario che sia vissuto (esperito, sperimentato) dai giovani. In un qualche modo questo presuppone anche un processo partecipativo, che contribuisce alla formazione dell'identità sociale.

L'identità culturale di una società è dunque allo stesso tempo problema individuale e problema collettivo, solo la sintesi continua e cosciente di questi due fronti ne permette la sua consapevolezza (*consciousness*, *consciencisation*, …). L'individuo possiede memorie, ma si tratta di memorie parziali, è la comunità che assorbe

le memorie e le trasforma in una storia. Questa storia è frammentata e distribuita (*partagé*) dunque nelle memorie individuali. La quantità di patrimonio diffuso nel territorio è tale da rendere impossibile un'azione solamente pubblica per la sua conservazione.

Si devono trovare gli strumenti per coinvolgere e impegnare i giovani a vivere e mantenere vivo il patrimonio (il patrimonio diviene "*vivente*").

Si deve trovare un meccanismo d'azione sociale non distruttiva, che utilizzi appropriati strumenti per evocare e rappresentare i valori del patrimonio culturale, proprio per la loro intrinseca natura, come si è cercato di scrivere, frutto della complessità delle azioni sociali e della formazione della coscienza individuale e collettiva. Le innovazioni tecnologiche rendono obsoleti i prodotti, ne consumano il valore, ma nello stesso tempo il progetto d'ecomuseo tende a mantenere in vita i valori di tecnologie abbandonate (conservazione dell'identità culturale), integrandole nelle nuove, rendendo cosciente il percorso dell'innovazione. Il progetto d'ecomuseo non è la chiusura in una riserva, ma la condivisione sociale e culturale del patrimonio e la sua valorizzazione nell'uso.

Nell'impatto tra aree forti (o ricche) e aree deboli (o povere) si manifesta un altro problema, causato dalle diverse velocità di sviluppo e dagli squilibri di poteri economici. L'espansione degli interessi delle aree forti permette non solo di appropriarsi dei valori appartenenti ad altri, ma di comunicare nuovi valori che sostituiscono la "tradizione": la sostituzione veloce può essere alienante fino a comportare la distruzione delle culture originali o, alla meno peggio, la loro assimilazione nelle poche culture dominanti.

La traduzione dei principi concettuali d'ecomuseo in un progetto passa attraverso l'individuazione di tre fasi-obiettivo.

La prima fase-obiettivo, a breve termine, di educazione e promozione (turismo, nel senso di percorsi educativi), la seconda fase-obiettivo, a medio termine, che mira nel corso di una generazione a migliorare la qualità della vita; la terza fase-obiettivo, a lungo termine, che mira al rafforzamento delle culture locali e alla loro modernizzazione nell'arco di tre o quattro generazioni. La priorità si situa allora nell'inventario, costruito per le generazioni che verranno, saranno i giovani, i figli e i nipoti a usarlo.

Ancora una volta tornano concetti che si legano a processi partecipativi, fondamentali per la consapevolezza dei valori del patrimonio locale.

In questi termini si deve mettere in discussione l'urbanistica e il passaggio dal suo essere "tecnica delle pubbliche amministrazioni" per gestire e portare a compimento "azioni di lunga durata": l'urbanistica nel suo processo di costruzione del territorio trasforma paesaggi e amplia città, distrugge (nega o rinnega) e forma valori (recupera o fonda).

L'urbanistica diviene, *in un processo di consapevolezza*, lo strumento di governo della lotta tra due eserciti fatti di fantasmi: i fantasmi del passato e i fantasmi del futuro (Hannah Arendt). Essa agisce sul campo di battaglia che è il presente e può (deve?) ridurre la battaglia per aprire spazi di negoziazione tesi a conservare e a formare “cultura”.

Dove sono le radici di Milano? Dove il palazzo imperiale e gli insediamenti romani, dove quelli medievali, e romanici, e rinascimentali? Come si rapporta quel passato e quelle architetture, quei lacerti di architettura con il presente?

Queste domande non mirano ad indagare cantine e sotterranei di Milano, ma a chiedersi quale debba essere nel concreto l'identità milanese, ma a provocare la ricerca per leggere e reinterpretare le relazioni tra gli episodi architettonici rimastici, gli avvenimenti storici, l’espulsione di un terzo della popolazione milanese, l’assorbimento di extracomunitari e la presenza degli stilisti e dell'alta moda.

Queste domande mirano anche ad interrogarsi sulle trasformazioni cittadine in atto e al loro rapporto con l'urbanistica, con le istanze di Max Dvořák di novant'anni fa[473] o con i principi ispiratori del piano per il centro storico di Bologna, ormai quasi quarant'anni fa.

Il valore si forma nel processo continuo di “identità”, in un continuo scambio d’informazioni e di formazione della conoscenza, informazioni che provengono dal passato e che sono strutturate per organizzare il futuro, formazione che attraversa non solo tutti gli ordini scolastici, ma che dovrebbe riflettersi nella cultura urbana quotidiana.

Il valore è un termine che comprende molti processi conoscitivi e la consapevolezza del valore culturale deve poter limitare il dominio del valore economico: il patrimonio culturale in quanto bene pubblico non può essere consumato.

Questo è il senso dei principi costituzionali, che si devono tradurre nelle leggi e nella pratica.

6.7.4. Casa e patria. L’individuo e la città.

L’atto primitivo e originale che sta alla base del valore è un atto individuale: il legame con la terra e con la casa natia è l’imprinting iniziale, la memoria dei genitori, del mondo che accoglie e nutre. Dunque, alla base del valore si deve indagare il rapporto dell’individuo esiliato e il dolore causata dalla perdita della casa. La frammentazione territoriale della Palestina è l’esempio tra i più tragici e assurdi della frantumazione dell’identità, dell’incomprensione, dell’alienazione, della mancata condivisione di valori.

[473] Dvořák 1971 (1916), pp. 28-63.

All'inizio il patrimonio non è artistico, ma di affetti, la volontà artistica si esprime nelle piccole cose, non è la casa del principi o il tempio del sacerdote, questo senz'altro è un passaggio successivo. Il racconto palestinese di Salem illustra l'estraniamento, qualche cosa di simile nella sua violenza alla sindrome di Stendhal.

> «Un pomeriggio, seduti nella nostra veranda, mi raccontò del viaggio che aveva compiuto a Yafa nel 1967, quando, dopo diciannove anni, per la prima volta era stata aperta la frontiera fra la Palestina "del '48" e la Cisgiordania. Per mio padre, come per tantissimi palestinesi, il primo pensiero fu quello di andare a vedere la propria casa, il proprio ufficio, la propria terra. Furono molte le famiglie che tentarono di ricongiungersi, che andarono a cercare i parenti che avevano lasciato. Per i più fu un'esperienza dolorosa.
> Con tanta ingenuità, mio padre prese la chiave che aveva sempre conservato, appesa a un muro di casa, e si recò a Yafa. Nel nostro rione apparentemente non c'erano stati cambiamenti. Con il cuore in gola ritrovò la nostra casa. Guardava il giardino, il muro, la finestra. Rimase lì, impietrito, senza sapere se andare avanti o tornare indietro finché qualcuno si affacciò. Mio padre capì in quel momento che ormai quella non era più casa sua. I nuovi inquilini si erano insospettiti vedendo quell'uomo fermo davanti a casa: in quei mesi molti altri sconosciuti si erano fermati con lo stesso sguardo davanti alle case di Yafa. Dissero: "Uomo, cosa vuoi? Perchè guardi così?".
> Lui rispose: «Un giorno questa era casa mia».
> E loro: "Adesso non è più tua, puoi andar via". Con tristezza, mio padre si allontanò.
> Andò a cercare il suo ufficio, la strada dove lavorava. Qui era tutto cambiato. Molte case nuove erano state costruite.
> Se ne andò e si spinse verso il mare per ritrovare le emozioni di una volta. Ma anche il mare era diverso, il mare era arrabbiato. Gli parve che il mare fosse solidale con lui, avesse il suo stesso stato d'animo.
> Mia madre mi disse che quando tornò a Nablus sembrava invecchiato di dieci anni. Per vent'anni aveva conservato un'immagine e quando era andato a cercare quell'immagine, non l'aveva più trovata e si era sentito estraneo, escluso. Fu un'esperienza amara, durissima. L'idea di ritornare non si abbandona mai quando ti costringono a lasciare la tua terra in un modo così tragico»[474].

Dall'individuo che non trova più la sua casa (che rappresenta sé stesso, la sua identità) un altro scrittore porta ad indagare la memoria nella storia di un popolo attraverso la metafora di un individuo. Kundera combina una lettura parallela dell'individuo esiliato e del popolo ceco, a cui a lungo più volte fu negata la patria. In quest'introduzione al tema, l'inizio del secondo capitolo, si può comprendere nel profondo il legame tra identità e patrimonio culturale:

---

[474] Salwa 2001 (1993), p. 129-131.

> «In greco "ritorno" si dice *nóstos*. *Álgos* significa "sofferenza". La nostalgia è dunque la sofferenza provocata dal desiderio inappagato di ritornare. Per questa nozione fondamentale la maggioranza degli europei può utilizzare una parola di origine greca (*nostalgia*, *nostalgie*), poi altre parole che hanno radici nella lingua nazionale: gli spagnoli dicono *añoranza*, i Portoghesi *saudade*. In ciascuna lingua queste parole hanno una diversa sfumatura semantica. Spesso indicano esclusivamente la tristezza provocata dall'impossibilità di ritornare in patria. Rimpianto della propria terra. Rimpianto del paese natio. Il che, in inglese, si dice *homesickness*. O, in tedesco, *Heimweh*. In olandese: *heimwee*. Ma è una riduzione spaziale di questa grande nozione. Una delle più antiche lingue europee, l'islandese, distingue i due termini: *söknudur*: "nostalgia" in senso lato; e *heimfra*: "rimpianto della propria terra". Per questa nozione i cechi, accanto alla parola «nostalgia» presa dal greco, hanno un sostantivo tutto loro: *stesk*, e un verbo tutto loro; la più commovente frase d'amore ceca: *stýská se mi po tobě*: "ho nostalgia di te"; "non posso sopportare il dolore della tua assenza". In spagnolo, *añoranza* viene dal verbo *añorar* ("provare nostalgia"), che viene dal catalano *enyorar*, a sua volta derivato dal latino *ignorare*. Alla luce di questa etimologia, la nostalgia appare come la sofferenza dell'ignoranza. Tu sei lontano, e io non so che ne è di te. Il mio paese è lontano, e io non so cosa succede laggiù. Alcune lingue hanno qualche difficoltà con la nostalgia: i francesi non possono esprimerla se non con il sostantivo di origine greca e non hanno il verbo relativo; possono dire: *je m'ennuie de toi* ("sento la tua mancanza"), ma il verbo *s'ennuyer* è debole, freddo, e comunque troppo lieve per un sentimento così grave. I tedeschi utilizzano di rado la parola «nostalgia» nella sua forma greca e preferiscono dire *Sehnsucht*: «desiderio di ciò che è assente»; ma la *Sehnsucht* può applicarsi a ciò che è stato come a ciò che non è mai stato (una nuova avventura) e quindi non implica di necessità l'idea di un *nóstos*; per includere nella *Sehnsucht* l'ossessione del ritorno occorrerebbe aggiungere un complemento: *Sehnsucht nach der Vergangenheit, nach der verlorenen Kindheit, nach der ersten Liebe* "desiderio del passato, dell'infanzia perduta, del primo amore")»[475].

Il territorio è documento, è storia, è narrazione, ma prima di tutto è il luogo di chi vi è nato: di questo il pianificatore, l'urbanista, deve essere consapevole.

Il territorio è paesaggio, e il paesaggio è, in certo senso musica: le possibilità narrative si confondono e si intrecciano e Kundera da uno strumento musicale e dalla musica prende avvio per parlare dell'identità del popolo ceco.

> «Me lo ricordo bene. Io sedevo sullo sgabello girevole, Vladimír di fronte a me sul divano. Ero appoggiato col gomito al coperchio chiuso dell'armonium, questo strumento cosi amato. L'ho sentito fin da quand'ero piccolo. Mio padre lo suonava ogni giorno. Soprattutto canzoni popolari con armonizzazioni semplici. Era come sentire un lontano mormorio di sorgenti. Se soltanto Vladimír volesse capirlo! Se volesse capirlo!

[475] Kundera 2003 (2000), pp. 11-15.

Nel Seicento e 'nel Settecento la nazione ceca cessò quasi di esistere. Nell'Ottocento nacque, si può dire, per la seconda volta. Tra le vecchie nazioni europee era un bambino. Certo, aveva anch'essa il suo grande passato, ma era separato da lei dal fossato dei duecento anni durante i quali la lingua ceca si era ritirata dalle città nelle campagne, e ormai apparteneva soltanto agli analfabeti. Ma anche tra di loro continuò a creare una propria cultura. Una cultura modesta e completamente nascosta agli sguardi dell'Europa. Una cultura di canti, favole, cerimonie rituali, proverbi e filastrocche. Eppure era l'unica passerella su quel fossato di duecento anni.
L'unica passerella, l'unico ponticello. L'unico piccolo ceppo di una tradizione ininterrotta. E cosi, coloro che sulla soglia dell'Ottocento si accinsero a creare una nuova letteratura e una nuova musica ceca, le innestarono proprio su di esso. Per questo i primi poeti e i primi compositori cechi raccoglievano cosi sovente favole e canti. Per questo i loro primi tentativi poetici e musicali spesso non erano che parafrasi di poesie e melodie popolari»[476].

6.7.5. Identità sociale. L'istruzione e la diffusione dei valori

La formazione dei valori nei beni culturali e in particolare di quelli maggiormente legati al territorio appartiene a un processo delicato che combina la conoscenza del singolo bene a quella del contesto di appartenenza.

La formazione dei valori attraversa l'istruzione, in ogni ordine e grado, e si consolida nella buona gestione del patrimonio.

Avviene nell'istruzione: ecco perché la scuola pubblica è una necessità negli Stati borghesi, nonostante le critiche del liberalismo contro l'ingerenza dello Stato. Molto spesso ci s'interroga in Italia sui finanziamenti alla scuola privata. Gli argomenti a sostegno di tale richiesta politica, la presentano come una necessità che supporta e colma le lacune della scuola pubblica, presentata per definizione insufficiente e incapace di qualità. Questa richiesta nasconde volutamente due aspetti: i significati originali che hanno portato questa priorità nell'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche compiute da alcuni Stati, tra cui l'Italia dell'Unità; gli effetti che tali politiche volte a ridurre le risorse della scuola pubblica hanno indotto sulla comprensione dei valori e quindi sulla stessa coscienza e identità sociale.

Senza queste considerazioni tutte le catene logiche successive sono distorte e scorrette. Da queste considerazioni si comprende, invece, quanto sarebbe necessario attivarsi per diffondere negli altri paesi questi principi.

Formazione e conoscenza implicano la capacità di vedere complessivamente il patrimonio. Alla base sta la conoscenza del patrimonio, prima della selezione ci sta l'inventario e il catalogo, non come prodotto astratto e accademico, ma come stru-

[476] Kundera 1999 (1967), p.156.

mento operativo, attraverso cui costruire relazioni tra le parti, attraverso cui far vedere con uno sguardo nuovo ciò che l'abitudine rende opaco, attraverso cui valorizzare il patrimonio.

Fautori dell'inventario e del catalogo del patrimonio culturale e denigratori di un approccio conoscitivo sistematico rappresentano due posizioni inconciliabili. Lo scontro tra i due gruppi nasconde altre battaglie, ma soprattutto impedisce una corretta valutazione della dimensione territoriale e culturale del patrimonio, permettendo scorribande altrimenti impensabili.

Il valore è una funzione di molti contenuti, culturali storici artistici economici, ma è molto delicato e soggetto a rischio, poiché l'alterazione del contesto potrebbe sia indebolirlo, ma anche ridurre la facoltà di percepirlo. Tra le caratteristiche del bene culturale si può, infatti, citare la necessità che il suo valore non sia percepito solo da un individuo o da un ristretto gruppo, ma che possa essere condiviso e conservato. Il bene culturale, inoltre, ha come proprietà intrinseca l'essere un bene pubblico, cioè fruibile da tutti, ma con modalità che lo preservino dagli eccessi per non causarne la perdita irreversibile: non deve essere consumato e da qui derivano, per esempio, gli studi sul "turismo sostenibile" e la necessità di evitare la trasformazione delle città d'arte in luoghi di "intrattenimento per le masse".

La condivisione, la regolamentazione della fruizione e la manutenzione sono un processo continuo che richiede un sistema legislativo, supportato da adeguate tecnologie dell'informazione per permettere l'esercizio di azioni di lunga durata, le uniche idonee a salvaguardare e a conservare il patrimonio culturale.

Dall'inventario e dal catalogo del patrimonio in versione cartacea si passa alla versione informatica; dal sistema privato gestito da un tecnico o da un responsabile, si passa ad un sistema pubblico, condiviso da molti gruppi di utenti-aggiornatori. Le innovazioni nelle tecnologie dell'informazione hanno modificato radicalmente il concetto di inventario e di catalogo, le sue modalità di implementazione e di diffusione, e le possibilità di un suo inserimento in altri inventari territoriali, primo fra tutti il catasto, che nei fatti è il più antico esempio di sistema informativo geografico.

Le innovazioni nelle informazioni (le IT *information technologies*) possono ammodernare il catasto, trasformandolo nella spina dorsale di sistemi informativi "pubblici" territoriali, su cui innestare ad integrazione inventari e cataloghi di tutto il patrimonio culturale, dai beni immobili (per esempio, ambientali, urbanistici, archeologici e architettonici) ai beni mobili (per esempio, artistici, archeologici, iconografici) e ai beni immateriali.

6.7.6. Conservazione e identità. rischi dell'ignoranza

L'azione urbanistica è premessa fondamentale nei processi di valorizzazione del territorio: dalla pianificazione alla programmazione degli interventi. L'azione urbanistica appartiene alle tecnologie di processo per la valorizzazione dei beni.

Il processo delle azioni urbanistiche richiede l'adozione di un percorso simile a quello del processo di conservazione, condividendo linguaggio, definizioni operative e tempi d'intervento.

La conservazione assume allora un valore oltre l'estetica, oltre l'apprezzamento delle forme.

Le lapidi, i nomi delle vie, i nomi delle stazioni di trasporto, le insegne non sono la memoria (come sostiene Augé): forse necessarie, ma non sufficienti. L'assenza di conoscenza le trasforma in oggetti estranei, inutili e come tali scambiabili tra loro: Waterloo o Lepanto, Newton o Nelson non sono più patrimonio vivente, ma nomi senza significato, meri codici identificativi. Le stesse città tendono ad assomigliarsi, sono meri luoghi finanziari, si giunge a considerare e a trattare Milano come New York, la loro identità di città non è formata da un popolo che la vive, come sentiva Dvořák, non ha anima né tanto meno cuore, quello che ascoltava Savinio[477]; è mero oggetto di trattative economiche e finanziarie negli incontri internazionali di agenti immobiliari e di finanzieri.

Per interagire con il nostro processo d'identità sociale, gli oggetti devono tornare ad essere "viventi" nella mente, devono continuamente scandire la storia nella memoria individuale attraverso un processo esplicito di conoscenza. Attraverso un processo cosciente e significante di conservazione gli individui si riconoscono nel sociale e appartengono al sociale, senza negare la loro specificità di individui.

Da qui nasce il progetto, rivolto alla popolazione e ai cittadini che quel territorio, che quella città con la propria vita hanno reso vitale.

La progettazione partecipata appartiene ai processi identificativi, può e deve essere guidata dalla politica, che è a sua volta "agire insieme". Le parole permettono voli pindarici tra i concetti e riescono a far intuire l'unione che potrebbe esistere tra festa, partecipazione, teatro e politica. Un altro anello logico per riempire questi vuoti, è fornito dalle indagini di Zenoni sui rapporti tra spettacolo festa e territorio:

> «Per arrivare alla creazione di un rapporto il più possibile autentico con quella che potremmo dire 'l'utenza', tre potranno essere le categorie di riflessione, i principi da applicare nella ricerca delle forme di un'espressività agli obiettivi descritti, ossia:
> - territorialità;
> - ambientazione;
> - gratuità.

[477] Savinio 1984.

> Il principio di territorialità rimanda a quelle che sopra sono state abbiamo chiamato la natura popolare, la natura festiva e la natura di culto della teatralità; il principio di ambientazione al concetto della realizzazione dell'evento in un luogo pubblico e accessibile a tutti, ossia un luogo di autoriconoscimento della collettività; al principio di gratuità abbiamo sin da allora attribuito questo stesso nome e il suo significato è chiaro»[478].

La città e il territorio nel loro essere paesaggi sono i luoghi dell'autoriconoscimento, dell'identità. In questa loro essenza intrinseca e magica stanno valori essenziali.

> «La guerra ci infuse nuova forza. Era l'ultimo anno di occupazione, nel nostro villaggio avevano organizzato la Cavalcata dei re. In città c'era una caserma e sui marciapiedi, tra il pubblico, si accalcavano anche alcuni ufficiali tedeschi. La nostra Cavalcata si trasformò in una manifestazione. Una folla di ragazzi multicolori a cavallo e con le sciabole. L'invincibile cavalleria ceca. Un messaggio dalle profondità della storia. Allora tutti i cechi la intendevano in quel modo e i loro occhi ardevano. Io avevo quindici anni ed ero stato eletto re. Cavalcavo tra due paggi e avevo il viso velato. Ed ero orgoglioso. Anche mio padre era orgoglioso, sapeva che mi avevano eletto re in suo onore. Era un maestro di villaggio, un patriota, tutti gli volevano bene»[479].

Attraverso lo stesso processo architetti e urbanistici dovrebbero concretare il processo di conservazione: è ragionevole ritenere che questa non sia condizione necessaria e sufficiente per un buon progetto, ma senz'altro utile per chiarirne i presupposti.

Ma *L'ignoranza* di Kundera aggiunge un successivo passaggio, legge l'esilio come privazione della terra patria e di quella cultura diffusa tra coloro che hanno abitato quotidianamente la terra natia: quella cultura, quel vivere insieme diviene il processo dell'identità sociale, l'abbandono provoca nostalgia, dolore del ritorno, dolore di un'identità perduto e mai più recuperabile. L'esiliato è reso estraneo al processo quotidiano di formazione dell'identità che sviluppatosi nella sua patria.

L'esiliato che torna in patria è *diverso* (alieno, alienato), ha assorbito un'altra cultura, è diventato estraneo, non ha da condividere gesti comuni, non ha da condividere memorie inconsce, è oggetto di curiosità, ma è altro e il tempo della vita è troppo breve per ricongiungersi. L'ignoranza del passato non solo può essere un voluto oblio del proprio passato, ma deriva dall'essere appartenuti a un mondo nuovo, pur essendo inconscia diviene matrice di egoismo e di ulteriore dolore per

---

[478] Zenoni 2003, p. 153.
[479] Kundera 1999 (1967), p.157.

gli altri, di ulteriore distacco dagli altri: a causa dell'ignoranza il ritrovarsi non è più possibile.

6.7.7. Urbanistica oltre ignoranza

Per concludere, infine, pare corretto attraverso l'ignoranza tornare a scrivere d'urbanistica. In un certo senso sono le storie delle città che andrebbero indagate per capire le responsabilità della pianificazione condotta attraverso azioni positive oppure, in modo altrettanto incisivo, attraverso l'inazione e il lasciar fare.

Della solidarietà tratta una citazione su Istanbul, attraverso la memoria di un architetto, che voleva essere pittore e divenne scrittore. Scrive un libro di memorie, scrive intorno alle trasformazioni, alla crescita, alla storia della famiglia, al ricordo dei palazzi di legno che bruciavano, permettendo la sostituzione della città ottomana con quella moderna. In un passaggio attraverso la città triste Orhan Pamuk però coglie qualche cosa di più, non parla mai di urbanistica, ma in un passaggio remoto ad un certo punto avverte un cambiamento.

> «Un pomeriggio di marzo del 1972, presi un taxi collettivo a Taksim (proprio come facevo con la Rosa Nera) e scesi al ponte di Galata, esattamente dove volevo, come allora si poteva fare. Sopra c'era un cielo basso, buio, di un viola grigiastro. A momenti sarebbe nevicato e i marciapiedi del ponte erano deserti. Vidi delle scale di legno dalla parte del Corno d'Oro e scesi giù.
> Qui scorsi un piccolo battello delle Linee marittime della città che stava per partire. Il capitano, il macchinista e l'ormeggiatore erano tutti raggruppati dove era ancorato il battello, e sembravano accogliere i pochi viaggiatori come l'equipaggio di una nave passeggeri, bevendo il tè e chiacchierando tra loro. Salii sul battello e anch'io li salutai facendomi catturare da questa atmosfera, e mi parve di conoscere da molto tempo i passeggeri stanchi con i loro cappotti, berretti, sciarpe e borse per la spesa: mi sembrava di viaggiare ogni giorno insieme a loro su questo battello, per andare al lavoro. Quando l'imbarcazione parti silenziosamente, questo sentimento di comunità, la sensazione di appartenere al cuore di Istanbul mi strinse in un abbraccio cosi forte che fui colto da un'altra idea folgorante: mentre sopra si viveva un pomeriggio di marzo del 1972, nelle vie principali della città e sul ponte dove ora vedevo le corna del filobus e le pubblicità delle banche, noi giù eravamo in un'epoca molto più vecchia, più larga e pesante. Scendendo dalle scale che avevo visto per caso, fino allo scalo del Corno d'Oro, mi sembrò di essere tornato indietro di trent'anni, nei giorni in cui la città era più isolata, più povera e triste»[480].

[480] Pamuk 2006, p. 340-341.

Con altre parole Wenders aveva annotato l'esperienza urbana in un'intervista quando aveva girato il film *Il cielo sopra Berlino*:

> «Wenders: La cosa straordinaria di Berlino è che possiede ancora queste aree un po' selvagge. (…)
> Kollhoff: In altre parole, luoghi che solo si trovano in periferia.
> Wenders: Sì la verità è che non si può descrivere la loro funzione. Di fatto non ne hanno alcuna, e ciò li rende gradevoli. Potsdamer Platz era fantastica. Ora hanno piantato aiuole da tutte le parti, l'hanno abbellita, e non v'è più niente, non vi rimane niente di essa. Prima era una specie di "natura vergine". Credo che non ci sarà nessuno capace di far capire ad un'amministrazione comunale che, da un punto di vista urbanistico, le parti più attraenti di una città sono esattamente quelle dove nessuno ha fatto niente. Una città, per definizione, esige che si faccia qualcosa in queste zone. Questa è la tragedia. L'area di Friedrichstrasse è uno dei luoghi più belli di Berlino, insieme a Potsdamer Platz. Sono luoghi che probabilmente non potranno sopravvivere, perché sono anacronistici. Si sono liberati degli urbanisti solo per poco tempo, non è proprio della città lasciarli come sono. A Berlino c'è un incredibile numero di luoghi come questi che sono apparsi improvvisamente. Considero la qualità della vita di una città direttamente in relazione alle possibilità che esistano queste "lacune della pianificazione"»[481].(…)
> «Questo è ciò che mi aspetto da una città: che costantemente mi scuota. Per definizione qualsiasi tipo di pianificazione deve tendere a una certa omogeneità. La città è il contrario. La città vuole definirsi per mezzo di contraddizioni, vuole esplodere».[482]

La percezione di quest'identità e comunità, di questa magia dei luoghi non toccati dalla valorizzazione del mercato deve riportare l'attenzione al significato profondo di bene pubblico e all'importanza che un patto sociale lo difenda dal consumo e dall'abuso. Sarà forse per questo che molti preferiscono non ascoltare, né leggere dell'urbanistica, di quella che tratta delle opere che reggono le città. È meglio non sapere quanto la qualità della vita dipenda, oltre che dalle politiche urbanistiche, dalle infrastrutture e dall'uso del suolo. Assai meglio sarebbe per costoro che quegli argomenti fossero trattati segretamente in altri luoghi. Woolf, coglie questo distacco non senza annotare che quel territorio era stato designato dalla storia del passato: periodo romano, elisabettiano e guerre napoleoniche sono intraviste solo attraverso un lieve spiraglio, che di più non si apre. Il paesaggio culturale sfuma:

> «Era una sera d'estate e nella grande stanza con la finestra aperta sul giardino si parlava di fogne. Il consiglio comunale aveva promesso di portare l'acqua al villaggio, ma non l'aveva fatto.

[481] Wenders, Kollhoff 1989, pp. 62-63.
[482] Wenders, Kollhoff 1989, p. 69.

> La signora Haines, moglie del proprietario della fattoria, una donna con la faccia di un'oca e gli occhi sporgenti quasi cercassero nel rigagnolo qualcosa da ingollare, disse con tono mondano: "Che argomento di conversazione in una serata come questa!". (…)
> Il vecchio in poltrona -il signor Oliver, in congedo dall'Amministrazione Civile Indiana- disse che il luogo che avevano scelto per il pozzo nero era, se aveva capito bene, sulla strada Romana. Dall'aeroplano, disse, si potevano ancora vedere, marcate chiaramente le cicatrici lasciate dai Britanni, dai Romani, dal presidio elisabettiano; e dall'aratro, quando avevano dissodato la collina per farvi crescere il grano nelle guerre napoleoniche. (…)
> "Discutevamo della fogna" disse il signor Oliver.
> "Che argomento di conversazione in una serata simile!" esclamò di nuovo la signora Haines».[483]

Si vive nell'ambiente prodotto nella storia dall'urbanistica, ma è noioso discuterne, eppure si guardano con ammirazione quelle città storiche e quei paesaggi che sono stati costruiti per adattare l'ambiente naturale alle necessità umane fondendovi nuove vitalità e volontà artistiche.

L'urbanistica deve trovare in queste riflessioni le ragioni per rinnovarsi e rispondere alle domande che lo scontro tra i fantasmi del passato e quelli del futuro impone, domande che dipendono essenzialmente dai valori che si vogliono attribuire al patrimonio territoriale e ambientale, ma le cui risposte possono avere effetti incontrollabili.

La questione non è marginale e in gioco sta l'avvenire. Il percorso seguito mette in risalto il carattere progettuale del valore, ma implicitamente mette in discussione la disciplina urbanistica nel momento in cui sfugge alla valutazione delle trasformazioni globali che stravolgono territori e ambiente.

L'identità non può essere lasciata in mano all'economia e alle tecnologie, prive della guida della politica; la politica deve abbinarsi all'urbanistica come scienza affinché attraverso l'etica e atteggiamenti sempre critici e riflessivi, gli urbanisti sfuggano alla tentazione del rapporto tra potere e intellettuali, ma elaborino strumenti di partecipazione.

La politica deve farsi garante di quest'autonomia e deve permettere l'elaborazione di valori e consapevolezze atte a promuovere sostenibilità e qualità ambientale.

Luca Marescotti, "Luoghi e identità: bene pubblico, patrimonio culturale, memoria e identità sociale", in *Territorio*, n. 42, 2007, pp. 71-81.

[483] Woolf 1998, pp.1111-1112.

BIBLIOGRAFIA

Avvertenza

La bibliografia è divisa in tre parti. Nella prima parte il discorso è affrontato con argomenti non specialistici, attraverso il richiamo ad una letteratura generale; sono riferimenti "anomali" all'urbanistica, utili per ampliano la capacità di leggere il territorio. Nella seconda parte sono indicati gli articoli e le voci consultate nei dizionari e nelle enciclopedie, mantenendo fisso l'impianto della prima edizione. La questione non stava nell'aggiornamento quanto nell'evidenziare i punti di vista. La terza parte costituisce la bibliografia in forma classica con i libri citati nel testo o ritenuti significativi nella definizione dell'urbanistica, per la comprensione delle tendenze presenti nella cultura urbanistica e per gli aspetti scientifici e teorici più generali. Per le opere non italiane come regola si è citata, se esistente, la traduzione italiana.

La data di pubblicazione si riferisce sempre all'edizione consultata, alla quale bisogna rifarsi per i passi citati. Per le opere in più volumi editi in anni successivi, si è fornito il periodo di pubblicazione e in qualche caso l'anno accanto al titolo del singolo volume. All'anno di pubblicazione dell'edizione consultata segue, tra parentesi tonde, quella della prima edizione, sia per le opere italiane, sia per le traduzioni. Solo nel caso in cui la prima edizione sia stata riveduta e corretta o ampliata, all'indicazione dell'anno della prima edizione segue l'annotazione esplicita che si tratta della prima versione. Per le raccolte di saggi di un unico autore scritti in tempi successivi è stata aggiunta, tra parentesi quadra, l'annotazione del periodo di stesura dei saggi. Questa indicazione è stata omessa nel caso di antologie.

Per quanto riguarda gli autori: se il libro è opera collettiva, si è mantenuta la regola di citare tutti gli autori in ordine alfabetico, anche se nelle copertine compare diversamente. I libri prevalentemente di carattere antologico sono stati contraddistinti indicando la funzione di curatore con l'annotazione tra parentesi "(a cura di)". Nel testo i riferimenti bibliografici sono stati fatti segnalando il nome dell'autore o del curatore e l'anno di pubblicazione; per le opere collettive è fornito il primo nome seguito dall'annotazione generica per gli altri autori "et al.".

Rispetto alle prime edizioni si è operato un aggiornamento solo nei casi di necessità, dove cioè nuovi testi obbligano a una revisione dell'impianto teorico o comunque forniscono opportuni approfondimenti. Per diverse ragioni si è preferito omettere la sintesi di ciascun libro.

Attorno all'urbanistica: una guida bibliografica

Gli strumenti del viaggio sono guide e atlanti. Il viaggiatore, osservatore e esploratore, predispone il proprio viaggio sulla scorta di guide scritte da altri studiosi. Dalle fonti disponibili stila elenchi di luoghi da vedere, programma le tappa, si forma conoscenze provvisorie da verificare, di cui magari intuisce lacune o suppone errori. Ogni osservatore sceglie le fonti più opportune in funzione della missione da compiere.

Un urbanista che voglia indagare la disciplina è come un viaggiatore che deve predisporre un viaggio attraverso una selezione delle fonti più adatte. Avrà però bisogno di qualche aiuto per superare quelle difficoltà, che potrebbero derivare da una letteratura sempre più vasta, nonostante il livello di grande incertezza con cui si definisce la disciplina. Quell'aiuto potrebbe venire da sguardi profani, il cui acume a volte permette di cogliere con originalità e acutezza specificità spesso ignorate o sottovalutate dagli specialisti, anche non esistono regle certe per discernere i buoni consigli. Si considerino alcuni esempi non centrati sulla disciplina: Chicago, i paesaggi minori degli Stati Uniti visti da un viaggiatore, le metropoli analizzate da antropologi, la campagna francese e italiana vista da economisti, una visione polemica di Venezia, lo studio archeologico su Uruk, la prime città. Questi esempi possono essere utilizzati per proporre percorsi di un qualche interesse.

Marco d'Eramo**Errore. Il segnalibro non è definito.** analizza Chicago, l'emblema della politica del liberismo e dei suoi impatti ambientali[484]. La storia della città, che si proponeva città pilota per gli Stati Uniti del XXI secolo, è possibile anticipazione di un futuro planetario. Non è propriamente un libro di urbanistica, anche se comprende cose che la riguardano e che toccano la politica, cose che la disciplina da sola non riesce né può gestire, ma che nemmeno la politica locale da sola può affrontare. Un libro da leggere e da rivedere scorrendo l'indice con la curiosità: perché gli USA hanno la supremazia? perché dicono che i grattacieli sono belli? perché mangiare hamburger? Il filo logico unisce il mercato e la borsa alimentare (i maiali) ai grattacieli, ripercorre la storia del *Black Power*, la presenza dei barboni, l'immigrazione, l'ecologia e il coordinamento degli orari dei singoli Stati fino a condurre alla storia di quel gruppo di persone e di imprese, in grado di gestire foreste, potere e cultura, che costruisce simboli, che diviene emblema, lasciando orme immense di azioni "criminose", perpetrate in nome della libertà. L'urbanistica sta ai margini in questa analisi, ciononostante ne risulta una storia disciplinarmente curiosa, in cui traspaiono le forti contraddizioni solitamente nascoste dall'ambiguità di linguaggio comune basato su ideali di giustizia: l'urbanistica

[484] d'Eramo, 1995,

dei valori collettivi e dei servizi sociali e l'urbanistica della libertà d'uso del suolo, che distribuisce potere e benefici. Nel paesaggio urbano l'urbanistica lascia tracce visibili e d'Eramo le porta allo scoperto , educando l'occhio del viaggiatore a riconoscere i principi ordinatori dell'organizzazione territoriale, gli interessi economici, le tecnologie incorporanti la potenza finanziaria, il denaro unico metro dei valori collettivi.

Per imparare a leggere il territorio forse occorre possedere uno sguardo "straniero", come quello di William Least Heat-Moon che si avventura nelle strade secondaria gli Stati Uniti d'America. Il suo sguardo coglie una dimensione diametralmente opposta alla *American way of life* della metropoli, sottolineando l'esistenza della diversità[485]. Intuisce la possibile esistenza di diversi progetti sociali, tesi tra la circolazione delle merci e la promozione di identità e coscienza. In questo senso il viaggio sabbatico di Heat-Moon si interroga indirettamente sul progetto per combattere isolamento e alienazione, per vivere e fruire la città, per sentirla luogo e simbolo della collettività. Tra tutte le dimensioni della città, opera d'arte, fluire di merci, oppure contesto comunicativo, Heat-Moon privilegia i rapporti umani, la capacità di partecipare la felicità o il dolore degli altri, di valorizzare la storia e il passato, di avere consapevolezza della propria influenza sugli altri[486].

I due esempi mostrano che città e territorio sono contemporaneamente paesaggio culturale e paesaggio fisico; la città è *polis*, il luogo della politica, e *urbs*, costruzione fisica e monumentale, incorporante le gerarchie dei valori sociali consolidati dalla storia, essa è l'elemento macroscopicamente visibile dell'organizzazione umana sul territorio. Se si afferma che la città è *opera d'arte*, definizione esaltante e apparentemente universale, si deve subito ricordare limiti e parzialità della volontà artistica espressa da una classe sociale per rappresentare il proprio potere e i propri bisogni, anche se questo non annienta gli altri aspetti, che della città ne fanno un contesto comunicativo, un supporto ai processi produttivi, una *fabbrica* di cose e, nello stesso tempo, un crogiolo di slanci intellettuali, luogo dell'ordine e luogo della revisione critica e riflessiva di quell'ordine.

Ulf Hannerz ricostruisce i processi di esplorazione dei contenuti sociali della città a fondamento dell'antropologia urbana[487]**.** Lo studio dei modi di vita che nascono e si strutturano nella città, del significato che essi assumono tramite relazioni, simboli, modalità dei gruppi sociali e degli individui di appropriarsene o di essere obbligati nelle regole: l'antropologia urbana esaminata nei diversi apporti teorici e di casi studio offre un interesse particolare per comprendere anche il senso

---

[485] Least Heat-Moon 1988; Least Heat-Moon 1994.

[486] Il paradosso dell'osservatore-osservato si arricchisce di contraddizioni, sconfina nella politica, nella storia e nella sociologia, legando strettamente la natura dell'analisi con quella dell'intervento: l'osservatore-osservato opera su se stesso.

[487] Hannerz 1993 (1980).

della gestione e del governo del territorio, dove le relazioni tra gli insediamenti sono non solo infrastrutturali, ma soprattutto sociali. L'antropologia, l'etnologia e la sociologia urbana possono fornire gli strumenti interpretativi per leggere il senso del funzionamento della città, certo non limitabile né a semplice luogo di potere, di produzione o di consumo, né a difesa contro i nemici esterni. Il confronto dal punto di vista teorico e dei diversi contributi aiuta a riconoscere e a dare una prospettiva agli atti della pianificazione.

Potrebbe essere utile fare un passo indietro per verificare altre letture urbanistiche della città e del territorio, tra cui si dovrebbe privilegiare la lettura di Sereni e di Bloch, in quanto contengono ipotesi di percorso e di lettura urbanistica del territorio, che vanno oltre che quelle dedicate alla città fisica, illuminando una diversa dimensione del territorio, documento materiale della storia degli esseri umani[488].

La ricerca deve spostarsi non solo dalla forma della città, dalla percezione degli elementi architettonici del paesaggio urbano nei percorsi, ma anche dalla visione specialistica del piano di settore. Non servono solo i piani regolatori, ma una visione diversa dei valori che si danno al territorio. Ma questo a sua volta implica responsabilità diverse per coloro che sono i gestori, nel bene e nel male, di questo patrimonio. La ricchezza della città e del territorio come contesti comunicativo possono essere esaltati tramite valori e tecniche, determinate in funzione dello sguardo con cui si indaga, cioè della professionalità dell'osservatore. Ma a questo punto la coscienza deve spingersi ancora più in avanti per riunificare l'importanza del punto di vista ambientale e per coordinare in un unico processo i grandi settori di intervento dello Stato sul territorio: lo sfruttamento delle risorse ambientali, l'urbanistica, la programmazione, le opere pubbliche.

Gli spunti che si ritrovano nelle esplorazioni non disciplinari, portano a domande talvolta fastidiose o irriverenti: Augé, Bégout, Debray offrono spunti polemici, apparentemente ovvi, ma che richiedono letture successive per comprendere appieno le motivazioni. Debray pronuncia un'orazione contro Venezia, che riannoda temi diversi, dal futurismo ai proclami per salvare Venezia, dal turismo vorace alla sorpresa di luoghi fuori dal tempo[489]. Venezia, modello inimitabile trasformato in un grande emporio, diviene metafora del consumismo, trasformato in un colossale oggetto da consumare come una Disneyland, che Augé come si vedrà definisce nonluoghi[490]. Se da una parte si può reagire allo stile di Debray «Ma sì, lo so benissimo che do fastidio», dall'altra parte si coglie la debolezza, l'impossibilità, l'inerzia e l'indifferenza, che insieme invadono i livelli decisionali regionali e nazionali e che impediscono altre progettualità. Si può sostenere che il suo punto di vista sia viziato da una visione limitata di Venezia, snaturata dalla grande massa

---

[488] Emilio Sereni, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino 1975 (1947, 1968); Marc Bloch, *I caratteri originali della storia rurale francese*, Einaudi, Torino, 1973 (1930),

[489] Debray 1995.

[490] si veda Augé 1992; Augé 1994; Augé 1999.

dei visitatori, dall'enfasi data al rischio che l'abbinamento dell'intrattenimento con il centro commerciale naturale e con il turismo di massa possa distruggere l'esito complessivo di una delle più grandi azioni urbanistica e ecologiche finora tentate, e con successo, ma Debray in realtà si chiede implicitamente quali siano le possibilità di intervento, quali i poteri che potrebbero intervenire, ma non esplicita le domande consapevole che non si troverebbero risposte. Facile di lettura, accenna alle dimensioni dell'etica e dell'ecologica; all'abitudine che impedisce le azioni.

La città del gioco, la città del turismo diviene nonluogo per Augé, diviene il nulla per Bégout: le cittadine di Celebration e di Epcot non sono esperimenti circoscritti di Disney, chiusi in sé stessi, ma anticipazioni di un modo di gestire la città che si estende molto oltre e che trova in Las Vegas un esempio eclatante, costruito solo per attrarre immensi capitali nel vuoto.

Per avvicinarsi al significato di città è opportuno indagare il passato, in cui la formazione della città era legata alla religione e alla politica[491], dove prendono consistenza alcune ipotesi tra le più affascinante per la teoria dell'urbanistica, avvalorate dalle ricerche archeologiche, sulle prime città e sulla Mesopotamia. Uruk è la città per eccellenza, è la prima città, in cui prende forma e cresce l'embrione dello Stato. In quelle memorie si può cogliere lo spirito innovativo e rivoluzionario, che, riprendendo dunque il concetto di *rivoluzione urbana* espresso da Vere Gordon Childe, nella formazione di «*concentrazioni urbane di dimensioni precedentemente impensabili (coi 100 ha di Uruk), con un'architettura templare di straordinaria imponenza e pregio (in particolare l'area sacra dell'Eanna di Uruk), con l'inizio della scrittura e dunque di un'amministrazione sofisticata e spersonalizzata*».[492] L'inizio della città è l'inizio dello Stato, ma anche l'inizio della scrittura e del ricostruire la storia.

Per capire l'urbanistica bisogna fare scorribande in terre lontane, come di sé ha scritto Tomás Maldonado, per spiegare gli interessi per l'ecologia in merito all'uso delle risorse energetiche, per lo sviluppo sostenibile, per i confini disciplinari dell'urbanistica, oppure per argomenti socialmente rilevanti: politica, democrazia, modernità e, non ultimo, il ruolo dell'intellettuale[493]. Le trasformazioni sociali e economiche in corso non riguardano tanto la città industriale con tutte le ipotesi più o meno curiose sul suo declino, quanto la capacità di prendere decisioni politiche e di governare le trasformazioni con una velocità di apprendimento pari alla velocità del mutamento. La sopravvivenza e l'affermazione di una coscienza intellettuale dipende dalla velocità di lettura e di analisi del mondo e dalla capacità conseguente di prendere decisioni. In un qualche modo, esiste un nesso che ripercorre la questione urbanistica.

---

[491] la letteratura comprende approcci molti diversi da Numa-Denis Fustel de Coulange (1864) a Max Weber (1921) e a Lewis Mumford (1934).

[492] Liverani 1998, pp. VI-VII.

[493] Maldonado 1990; Maldonado 1995.

Per capire l'urbanistica, infine, potrebbe essere illuminante un salto nella poesia di Italo Calvino con *Le città invisibili*, perché in quel famoso libro invitava a scoprire ciò che si nasconde nella città. Non si tratta di un libro facile. Attraverso la forma poetica suggerisce che il vero contenuto della città non sta nella sua forma architettonica, ma nei suoi aspetti sociali[494]. La sensibilità poetica sembra precedere la formulazione teorica, o forse, qualcun altro potrebbe dire, dove non giunge la teoria, si rende necessaria la poesia. Purtroppo, la lentezza con cui si sviluppano scienza e teoria urbanistica permane e non riesce a cogliere le criticità e la velocità dei mutamenti ambientali. Le città sono fatte di architetture, ma non sono le architetture a farsi descrivere, bensì le vite e le memorie accumulate in quegli spazi; la città si arricchisce di immagini caleidoscopiche e questo spiega sia la ricchezza del modo di vivere urbano, sia la difficoltà di percezione della realtà urbanistica di una città. Le descrizioni di Marco Polo sono mimi, danze e musiche, parlano del futuro e del divenire: le parole non sono sufficienti, così come quell'unico linguaggio dell'urbanista, il piano regolatore, non basta per governare lo sviluppo urbano.

Nella disciplina gli effetti dell'urbanistica sono resi inconoscibili, l'universo da valutare non è mai stato trasformato in grandezze discrete e misurabili, mancano elementi quantitativi di analisi e di valutazione delle trasformazioni: nelle analisi tutto è lecito e tutto è ammesso, fino alla massima contraddizione possibile. Se non esistono ideologie o miti, nemmeno esistono teorie falsificabile o criticabile. Purtroppo a fronte dell'incredibile aumento delle possibilità di comunicazione, si divulgano opinioni e percezioni, giudizi di valore conditi da un falso buon senso, sicuri dell'immunità da ogni contestazione. Bisogna rianalizzare ogni conoscenza fino a fare *tabula rasa* delle convinzioni precedenti che possano risultare infondate o contraddittorie, in modo da porsi in una condizione di osservazione e di riflessione tale da costruire una teoria coerente con le analisi.

Gli effetti dell'urbanistica sono davanti all'osservatore e il primo compito cui deve assolvere dopo l'abbandono dei manuali preesistenti è quello di descrivere da capo la mappa dell'universo. Il senso dell'organizzazione territoriale è indagato in relazione ai conflitti di interessi che la promuovono. L'osservatore è un topografo esploratore, che cerca punti d'appoggio da cui traguardare per misurare e porre in relazione fenomeni e eventi. L'universo appare composto da oggetti, fenomeni e eventi e a ciascuno è assegnato un attributo simbolico, una valore quasi oggettivo almeno per molti, riferito a unità componibili in multipli e sottomultipli in modo da tale che i campioni di riferimento servano a definire le relazioni tra di essi rispetto al nostro modo di vedere. L'esploratore allora archivia in una mappa le sue descrizioni e le offre ad altri studiosi. L'emancipazione sociale si può costruire studiando le mappe, affrontando criticamente i nodi, le relazioni e le contraddizioni, offrendo ipotesi e strumenti per progettare il futuro. L'osservatore è un viaggiatore che sa

[494] Calvino 1972.

guardare il territorio attraversato e che dal territorio trae i significati e i valori, dall'osservazione del territorio elabora il progetto per il futuro.

Lo studio della città, del significato che essa assume nelle relazioni e simbolicamente per i suoi abitanti, sta alla base delle motivazioni politiche che muovono le elezioni e sorreggono le amministrazioni elette: si parla come prestigiatori nascondendo la realtà delle strutture fisiche che costituiscono l'organizzazione territoriale, ma l'antropologia, l'etnologia e la sociologia urbana devono e possono trovare gli strumenti interpretative per leggere il senso del funzionamento della città, certo non limitabile né a semplice luogo di potere, di produzione o di consumo, né a difesa contro i nemici esterni. Il confronto dal punto di vista teorico e dei diversi contributi aiuta a riconoscere e a dare una prospettiva agli atti della pianificazione.

La nostra conoscenza di una città o di una regione si forma attraverso percorsi, poiché non sono tanto i luoghi dove viviamo o lavoriamo che costituiscono la base assoluta della nostra conoscenza, ma le relazioni che istituiamo tra di esse per svolgere il nostro lavoro, per studiare, per ricrearci. Le relazioni economiche e sociali si manifestano attraverso spostamenti: e sono i tracciati dei percorsi a fornirci la percezione dinamica del territorio.

Vedere l'urbanistica nel territorio

Che cosa significa in questo contesto saper vedere l'urbanistica? Un libro a suo tempo famoso di Zevi trattava di Ferrara, alludendo nel titolo al testo classico di Marangoni[495]: *Saper vedere l'urbanistica* intendeva educare alla lettura dell'organizzazione di spazi urbani, composti e formati con architetture. L'urgenza delle istanze sociali e ambientali indirizza invece verso *altre accezioni* di "urbanistica": "sapere vedere l'urbanistica" diviene l'investigazione dei principi e delle azioni utilizzati per organizzare le attività umane sul territorio e per leggerne gli impatti ambientali[496]. Per comprendere l'urbanistica attraversando un territorio, l'occhio, in effetti, deve avere coscienza, poiché si vede ciò che si conosce.

I discorsi sull'urbanistica non possono essere risolti senza approfondimenti, come dimostra la complessità dei temi trattati. La questione non si risolve con libri facili e accattivanti, ma soltanto abbinando l'esperienza e l'analisi con l'approfondimento teorico. Si vive nella città, si vive in un mondo che assomiglia sempre di più ad un unico paese legato da culture diverse che dovranno convivere, di cui non si capisce l'evoluzione o lo sviluppo, ma le cui espressioni sono collettivamente cogenti. Nei quadri si vede un immagine statica, come nelle fotografia, e solo per differenze si possono cogliere i mutamenti, ma spesso e purtroppo altro

[495] Marangoni 1950.
[496] Zevi 1971 (1960).

non resta che nostalgia per forme perse, per una gioventù irrimediabilmente passata. Estetica e nostalgia si confondono in quelle forme del passato che esprimono ciò che era quella città e il suo territorio. Tuttavia, a ben pensarci, tutto quello non è né può essere il valore culturale del paesaggio, che invece deve appartenere ad un'identità sociale, non individuale.

Richard Sennet percorre New York come sociologo alla ricerca di relazioni sociali[497]. Le ricerche sull'immagine della città e sulle relazioni che nascono da queste mappe mentali verso gli esseri umani che le abitano e le percorrono hanno avuto molti sviluppi e hanno seguito molte strade non tutte riconducibili all'impostazione di Zevi o di Lynch[498]. Il punto di vista di Sennet fornisce gli elementi di ricostruzione di una mappa mentale a partire dal valore simbolico e dalle percezioni, quasi *distratte*, che emergono dall'attraversamento di New York. Sennet cerca una chiave interpretativa per dare significato alle sensazioni: le architetture della città, la città come intersezione di luoghi separati, non solo ghetti, intersezione di fiumane di gente che non si mischiano; il senso della storia e del vivere metropolitano danno un senso e un significato all'effetto urbano.

Marc Augé attraversa Parigi e dintorni, per discutere, dibattuto dilemma, sulla possibilità dell'antropologia e dell'etnologia di studiare la città contemporanea. Il suo viaggio è occasione per divulgare un metodo scientifico di lettura di Parigi attraverso il tracciato della metropolitana[499]. Le fermate non sono identificate da codici numerici, ma da simboli, la metropolitana assume significati assai più numerosi e significanti, di quanto possa far pensare la sola necessità di trasporto pubblico, anzi sono ricchezze non trascurabili nella progettazione. Nello stesso tempo la gente che si fa trasportare dalla metropolitana offre l'occasione per leggere comportamenti e relazioni sociali, aggiungendo in questo modo altre chiavi di lettura dei valori sociali della città.

Il progettare richiama il sogno degli architetti di diventare i demiurghi della città del futuro; nella loro fantasia si mette a fuoco l'immaginario e si accavallano le visioni di Antonio Sant'Elia, gli archetipi californiani di Arcosanti, teorizzati e realizzati da Paolo Soleri, le utopie degli anni 60 (da Kenzo Tange a Archigram. La città è lo sfondo di tanti libri ben noti ad un largo pubblico: da *Notre Dame de Paris* di Victor Hugo a *Le affinità elettive* di Wolfgang Goethe e alle *Immagini di città* di Walter Benjamin, da *La speculazione edilizia* di Italo Calvino a *Corrotto* di Ben Jalloun: gli scrittori colgono alcuni dettagli della crescita urbana, dove la qualità del paesaggio urbano si degrada nel tecnicismo sterile del nuovo, dove si perde il tessuto sociale; si battono per la città storica come Hugo per la Parigi medioevale perché la città è il libro della storia; ne descrivono, Benjamin quasi come Poëte, la vita. Nella crescita urbana che traspare da molti libri si trova il collegamento tra

[497] Sennet 1992.
[498] Lynch 1960.
[499] Augé 1992.

storia sociale e urbanistica: nella Liguria di Calvino, nell'Algeri di Ben Jalloun e nella Bombay-Mombay di Rushdie o di Mehta[500], dove si marca l'illegittimità delle motivazioni economiche e della forzatura speculativa che comportano la perdita di identità in un ambiguo modernismo, altrove ricostruito da Leonardo Sciascia come degenerazione civile. Dalla città reale si potrebbe entrare nella vita urbana attraverso il crimine e l'indagine poliziesca per giungere fino ai possibili scenari futuri nell'immaginario dei fumetti, dei romanzi e dei film di fantascienza, dove lo sfondo è costruito estraendo alcuni elementi attuali per proiettarli in un pianeta dominato dalle città.

Se Augé individuava nelle città l'esistenza di "nonluoghi", Wenders percepiva un aspetto invasivo e distruttivo, artificioso nell'azione degli urbanisti e cercava piuttosto le "lacune della pianificazione", come luoghi urbani di eccellenza. Vi appare una lettura del costruire e del pianificare, l'urbanistica e il modo di concepire l'architettura come progetto urbano, il desiderio di lacune di pianificazione o di luoghi spontanei, che meglio sarebbe definire a crescita a crescita lenta nel tempo.

La città come sfondo appare a volte in brevi annotazioni, ma forse per questo più significative perché nella sintesi si coglie la polivalenza della città, così in Conrad:

> «*Aria caliginosa incombeva su Gravesend e più indietro ancora sembrava addensarsi in un'oscurità funerea, immobile e graveolenta sulla più vasta e più grande città della terra. (…) E ancora più a ponente, sui tratti alti del fiume, il luogo della città mostruosa era ancora indicato nel cielo come segno infausto, una caligine che gravava sul sole, un livido bagliore sotto le stelle. 'E anche questo – disse Marlowe improvvisamente, - è stato uno degli angoli tenebrosi del mondo' (…) 'Pensavo a tempi molto lontani, quando i Romani vennero qui per la prima volta, millenovecento anni fa; l'altro ieri … Da allora la luce scaturì da questo fiume…'*».[501]

Frammenti, lacerti di un affresco dove la città è insieme già mostruosa metropoli inquinata e simultaneamente civiltà che separa dalla tenebra: l'Orrore primordiale.

Questa città, questo modo di vivere e sentire le città, è tutt'altro che noia.

La noia, dunque, non verte sulla difficoltà di parlare di città e di territorio, ma piuttosto dipende dal modo di comunicare con cui gli urbanisti parlano del loro lavoro al resto del mondo. È necessario fornire comunicazioni operative per esperienze disomogenee e difficilmente comunicabili, creare consensi duraturi per progetti la cui realizzazione si prolungherà nel tempo. Il nodo della questione, però, non è soltanto formale, né soltanto etico: risiede nel modello conoscitivo con si af-

[500] Mehta 2006.
[501] Conrad 1999 (1904), pp. 43, 45, 47.

frontano città e territorio, con cui si definiscono le trasformazioni territoriali, con cui si riconducono i punti di vista particolari a un ambito comune per discuterli con un unico linguaggio

La questione è sostanziale: il fenomeno urbano non è descritto, né circoscritto, ma ne esistono percezioni frammentarie e incommensurabili. Gli approcci disciplinari privilegiano solo aspetti settoriali e li definiscono più o meno oscuramente, se non solo allusivamente; si fa ricorso a strumenti di misura non standardizzati né per confronti storici, né per confronti geografici. Di conseguenza l'oggetto territorio o, con altre parole, il sistema ambiente sfugge alla rappresentazione.

Si possono porre altre domande, si può indagare sul livello di coscienza che si ha comunemente della categoria degli urbanisti: chi sa quali sono i più celebri urbanisti nel mondo oppure sa descriverne le opere principali? in quale città si scorgono gli effetti di questa o quella cultura urbanistica?

Nei grandi affreschi di Lewis Mumford, che abbinano città e tecnologia, a cui seguono ormai numerosi tentativi di storie eminentemente descrittivi fino a giungere in tempi recenti al lavoro di Peter Hall, che si potrebbe definire un affresco polemico, sono ricostruite alcune tappe internazionali di inquadramento del dibattito disciplinare e degli impegni per fondare l'urbanistica.

Similmente, in Inghilterra Bathey e Breheny rileggono la storia attraverso periodi: dal 1900 al 1945 sotto Geddes e Mumford; dal 1945 a 1965 con i manuali britannici e con Banfield e Perloff negli Stati Uniti; poi dal 1965 con l'approccio sistemico al processo razionale e al *corporate planning* fino all'esplosione di diverse strade di ricerca teorica e applicativa (*post-razionale*).

Dimenticata la città colorata di Bruno Taut e il significato profondo della lotta contro la povertà e le condizioni antigieniche condotta dal razionalismo, ormai troppo tempo è passato, si cerca di affrontare gli aspetti critici dell'urbanistica, senza risolvere teoreticamente la questione scientifica, attraverso la scorciatoia colte del postmoderno. La suggestione è forte, ma il richiamo inconscio alla città medievale e all'allegoria del buon governo non produce i frutti sperati.

Si fa strada l'impressione che sia facile nel passato enucleare un elemento per farne la caratteristica di una fase storica, mentre al presente convivono fasi sovrapposte e conflittuali: forse è sintomo non tanto di un innalzamento della complessità odierna, quanto di un riduzionismo esasperato verso il passato. Questi sforzi, allora e a maggior ragione, si devono affiancare a quelli prodotti nel nostro paese, per raggiungere una più ampia visione.

L'urbanistica pone questioni complesse nel suo intreccio di spinte che si sviluppano secondo visioni etiche e filantropiche, politiche e partitiche, economiche e capitalistiche, tecniche e formalistiche. Sono questioni la cui risposta si può trovare solo sciogliendo il nodo che lega solidalmente, ma a volte ambiguamente, politica e tecnica e, contemporaneamente, riallacciando lo sviluppo della teoria con l'esperienza delle applicazioni.

Essenzialmente significa liberarsi dal pregiudizio che l'urbanistica in sé debba avere contenuti equi e progressisti: la democrazia è una lotta e la definizione degli obiettivi urbanistici non sta prima, ma dopo. La democrazia è l'esito di una continua lotta politica. La questione disciplinare, d'altra parte, a sua volta pone eminentemente la necessità di far procedere la teoria dall'interno studiando i processi di trasformazione dell'organizzazione territoriale: la strumentazione specificamente tecnica dell'urbanistica è enormemente cambiata in un secolo di applicazioni dal *Town and Country Act* britannico del 1904 alla "Legge Urbanistica" italiana del 1942, dal piano di Sisto V per Roma al piano di Roma di Campos Venuti e Oliva: secoli di applicazioni e di studi hanno prodotto un enorme accumulazione culturale, che richiede una visione sistematica e critica.

Non appare chiaro se la questione consista nella possibilità di interpretare il presente in una prospettiva storica o nella costruzione di una teoria urbanistica generale capace di comprendere le lontananze dei tempi della storia e delle distanze della geografia.

L'analisi della letteratura anglo-statunitense mette in luce altre diverse tendenze nell'approccio teorico alla pianificazione, che sostanzialmente è articolata nelle componenti economiche, sociali e fisiche (uso del suolo). Non sempre sono chiare le componenti e soprattutto le relazioni o le gerarchie che le tengono assieme, tanto che non è raro il caso in cui tali aspetti siano separati o confusi. In tal senso in Italia si possono assumere le vicende del piano regolatore generale comunale come esempio eclatante, in quanto non solo per lungo tempo non ha avuto qualsivoglia dispositivo economico di finanziamento per la sua attuazione, ma nemmeno ora è oggetto di una valutazione economica né tanto meno ambientale; dunque nemmeno valuta i costi necessari oltre a non prendere atto mai della necessità a livello di piano regolatore di predisporre gli strumenti per implementare grandi progetti di trasformazione territoriale. Dalla metà degli anni Novanta si è cercato di rendere concreta almeno la programmazione delle opere pubbliche, ma ancora sono forti le pressioni di coloro che ritengono tali aspetti solo un appesantimento delle procedure burocratiche, tanto da rafforzare l'impressione che la regola debba essere un'assenza di regole nelle trasformazioni territoriali.

Si può provare a classificare i punti di vista secondo alcune piste principali, quelli favorevoli al mercato e al liberismo della prima borghesia e quelli favorevoli al governo e al rafforzamento della pubblica amministrazione in quanto critici delle capacità di autoregolazione e di equità del mercato, quelli che separano nettamente la teoria dalla pratica e quelli che intrecciano i due aspetti. A queste si possono aggiungere nuovi criteri e si ottengono molte griglie, ma la ricerca deve puntare a individuare quelle più funzionali a delineare teoreticamente l'urbanistica in funzione della definizione operativa dell'urbanistica: sarà allora rispetto ad essa che intendo costruire il principale riferimento da cui osservare il formarsi disciplinare, il suo

prendere forma nei piani e nelle azione urbanistiche per modificare il funzionamento della società sul territorio e in base a questo di ricostruire classi di lettura.

Il criterio attraverso cui leggere i contributi di maggiore interesse risulta in definitiva molto semplice e si compone di tre filtri elementari: un primo filtro suddivide l'universo in tre ripartizioni relative a ricerche prevalentemente teoriche, ricerche orientate sull'analisi della pratica urbanistica e dell'organizzazione territoriale e ricerche privilegianti determinati aspetti formali e fisici del territorio; un secondo filtro ne valuta gli orientamenti politici, quindi i processi decisionali nella formazione di obiettivi e di strategie; un terzo filtro ne evidenzia i contenuti tecnici, strumentali e operativi.

Introduzioni all'urbanistica

Tra i libri dedicati all'introduzione e divulgazione dell'urbanistica si possono citare: Le Corbusier 1925; Le Corbusier 1971 (1946); Le Corbusier 1961 (1959), in tutti e tre è sempre presente l'azione divulgativa, con al centro della pianificazione l'uomo, astraendo o sfumando i significati politici concreti; N.A. Miljutin 1971 (1930), che tratta della pianificazione urbana e dell'attuazione di obiettivi politici nazionali quasi senza rapporto con le necessità locali; P. Abercrombie 1967 (1933), in cui la pianificazione rurale è limitata alla conservazione ambientale per la ricreazione dei cittadini; P. Bottoni 1970 (1938), sulla questione delle abitazioni; L. Piccinato 1947, sulla casa in rapporto alla lottizzazione e ai piani regolatori, ai problemi di dimensionamento e di composizione urbana; Gaston Bardet 1947, sulla concatenazione e sul coordinamento dei livelli territoriali di pianificazione, dal paese alla regione e all'ente locale. Dagli anni '60 del Novecento le pubblicazioni si sono fatte più numerose, mantenendo il carattere di introduzioni all'urbanistica; si citano: Auzelle (1971), che parte dal fenomeno urbano stimolando l'interesse alla pianificazione anche in senso politico come compito dello Stato; Ottolenghi (1976), in cui sono affrontati soprattutto il campo di intervento e d'influenza dell'urbanistica; Di Benedetto (1977) che tratta i cambiamenti del piano regolatore in Italia.

Non sono poche le testimonianze letterarie ed artistiche su questo aspetto della costruzione della città: per Londra nel XVI secolo le poesie di Robert Crowley, mentre sugli anni Settanta: Marriot (1967), che ricostruisce la storia degli uomini e delle società che con lo sviluppo urbano del dopoguerra hanno rastrellato almeno 700 milioni di sterline. La storia non finisce lì: i prezzi delle aree centrali di Londra sono saliti più che in ogni altra città con l'anello della M25 che separa le due città, quella centrale e quella oltre la "strada per l'inferno", la periferia dei lavoratori.

La violenza delle trasformazioni urbane parigine ha costituito lo sfondo per il già citato romanzo di V. Hugo, *Nostra Dame di Parigi* (1831) e durante i lavori di

Napoleone III per quello di E. Zola, *La Cuccagna* (1871). In quest'ultimo il titolo francese, *La curée*, che significa la parte della preda che si dà ai cani dopo la caccia, rappresenta ben più icasticamente l'affannarsi della corrotta società imperiale per realizzare il piano di Haussmann. Infine con altri noti esempi italiani con Calvino (1958) sulla situazione ligure e con il film: *Le mani sulla città* di Francesco Rosi (1963) lo sviluppo edilizio a Napoli.

Nel campo dei manuali la produzione letteraria è ancora più vasta di quella delle opere introduttive. In quasi ogni paese esistono manuali per architetti che comprendono elementi urbanistici e manuali urbanistici, di carattere generale oppure specialistici per solo alcuni temi come la progettazione delle scuole, degli ospedali, dei parchi; in particolare uno degli argomenti più trattati è quello della viabilità e della progettazione stradale. Per l'Italia per fare alcuni esempi si possono citare: Consiglio Nazionale delle Ricerche (a cura di), *Manuale dell'Architetto*, CNR, Roma 1962 con brevi accenni all'urbanistica; Luigi Dodi 1972; Giorgio Rigotti 1973 (1947-1952); Virgilio Testa 1977 (1956); mentre con un taglio diverso, chiaramente finalizzato al rafforzamento dell'azione pubblica, si vedano le pubblicazioni promosse dalla Lega delle Autonomie. In tutti i manuali la progettazione e attuazione delle infrastrutture tecnologiche, dallo smaltimento dei rifiuti alla rete elettrica e alle strade, resta trascurata, che se fosse un fatto tecnico che senza dubbio l'amministrazione pubblica predispone, non considerando che anch'essa dipende da scelte politiche e, specialmente, dalle risorse disponibili e dal rapporto tra pubblico e privato.

Un bilancio delle trasformazioni territoriali del dopoguerra in Italia è contenuto nel rapporto ufficiale presentato alla conferenza di Vancouver[502]. Per le battaglie urbanistiche si vedano: Sullo 1964, De Lucia, Salzano, Strobbe 1973. Sulla storia della pianificazione in senso economico e territoriale: Allione 1977 (1976).

Si confrontino i seguenti profili dello sviluppo di questi studi, ciascuno elaborato, oltre che secondo le singole convinzioni politiche, anche con determinati orientamenti disciplinari: Isard in rapporto allo studio delle attività in una regione[503]; Alonso con riferimento al valore del suolo come risorsa economica[504]; I. R. Lowry con interesse al modo di funzionamento di un'area metropolitana[505]; Toschi come rassegna delle teorie economiche confrontate con l'analisi geografica[506]; McLoughlin sull'organizzazione dell'analisi del territorio come sistema, con allegato un'ampia rassegna bibliografica soprattutto anglo-statunitense[507]; e infine nel numero monografico di *Archivio di studi urbani e regionali* dedicato alle applica-

[502] Ministero degli Affari Esteri e Ministero dei Lavori Pubblici (a cura di) 1976, pp. 25-64.
[503] Isard 1962 (1956), pp. 33-74.
[504] Alonso 1967 (1964), pp. 30-48.
[505] Lowry Ira R. 1972 (1964), pp. 179-194.
[506] Toschi 1966, pp. 101-123 e 215-217.
[507] McLoughlin 1973 (1969), pp. 43-57 e la bibliografia alle pp. 305-314.

zione dei modelli nella pianificazione, in particolare lo studio di Palermo, con una rassegna sul significato politico della “modellistica”[508].

Infine un’ultima citazione ad un’associazione professionale, l'INU, fondata da Adriano Olivetti nel 1931 e che dall’anno successivo curò la pubblicazione della rivista *Urbanistica*, della quale dal dopoguerra iniziò una nuova serie. Dal 1972 fu affiancata dal bimestrale *Urbanistica Informazioni* e ad un’associazione delle pubbliche amministrazioni istituita nel 1947, la Lega per le Autonomie e i Poteri Locali, che ebbe come rivista ufficiale *Il Potere locale*, affiancato da *Il Comune democratico*.

La questione della giustizia nell’urbanistica

Nella ricostruzione storica dei fatti e dell’interpretazione del significato di “speculazione edilizia” si inserisce come primo approccio il romanzo di Calvino (1958) come apologo emblematico sulla miopia del singolo e sulla sostituzione dei valori. Nella trasformazione di un giardino in Liguria in uno dei tanti spazi di caserme d’affitto per la villeggiatura borghese, non sta solo la “rapallizzazione” delle coste italiane, ma il dramma dell’individuo che baratta le proprie memorie per soldi. Il tecnico, non importa di quale fede politica, non ha convinzioni, ma è presente solo per sancire formalmente la legittimità dell’atto amministrativo.

Oltre trent’anni dopo la questione morale e la speculazione edilizia sono oggetto di ulteriori riflessioni, prima di sparire nell’ombra, che attualmente li avvolge.

Nel 1993 Licandro, ex sindaco di Reggio Calabria, racconta la propria storia. In quella storia si ascolta la storia più vasta, non solo italiana, della corruzione; sono messi a nudo i meccanismi reali e psicologici. Nell’intreccio tra piccola e grande corruzione, il controllo dei grandi lavori e la ripartizione dei privilegi avviene anche grazie al clima di omertà che nasce dalla piccola corruzione quotidiana. Il vilipendio del diritto dell’individuo, la violenza e la costrizione si alimentano dal disperato stato di abbandono in cui versano i servizi pubblici. Nei diversi livelli della corruzione, ciascuno sa imprecisamente quanto avviene sopra di lui, ma sa tutto ciò che appartiene al livello inferiore e questo crea una situazione ambientale di continuo ricatto.

Nel 1994 Ben Jalloun indaga la psicologia dell’individuo che ha mutato i propri riferimenti etici in modo da poter accettare per se stesso l’esercizio della corruzione. Si delineano con altre parole i meccanismi già evidenziati da Licandro, ma curiosamente si mettono in luce due particolari: il primo consiste nel descrivere il protagonista come ingegnere capo in un ufficio urbanistico del Ministero; il secondo invece sta nel dedicare come un omaggio questo libro ad un altro, che fu scritto

[508] *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 3, 1974, in particolare Palermo Pier Carlo, “Razionalità economica e territorio. Considerazioni sulle tecniche avanzate di pianificazione”, pp. 37-78.

nel 1954 da un indonesiano, cui fu tolta la possibilità di pubblicare: la questione della corruzione si intreccia con le vicende disciplinari dell'urbanistica tanto da spingere la stessa letteratura a prenderne atto.

Nello stesso anno Di Lello analizza i processi di mafia. L'urbanistica nella sua accezione moderna è più che mai strumento di accumulazione rapida del capitale, per la cui gestione ogni mezzo è lecito. Nei romanzi o nei film fa spesso da sfondo a delitti, ma nella realtà dei processi di mafia emerge costantemente come uno dei punti centrali da dominare, assieme agli appalti pubblici, al pari della droga. In questa chiave di lettura, la gestione dell'urbanistica ha assai poco a che fare con la libertà dell'individuo di costruirsi una casa o con il sacro e costituzionale principio della difesa della proprietà privata, o ancora con l'altro principio dell'uguaglianza di trattamento fra i proprietari fondiari, che peraltro nega l'uguaglianza fra proprietari fondiari e non proprietari fondiari, una questione certo non marginale.

Salvatore Veca introduce[509] un collegamento tra territorio e giustizia distributiva e Stefano Moroni con una raccolta di scritti di urbanisti e filosofi affronta aspetti tecnici e politici dell'organizzazione territoriale, ma lasciando alcune rilevanti perplessità quando per esempio un filosofo afferma che la necessità di una revisione dei rapporto tra pubblico e privato consista , per esempio accennando ai trasporti, consista in «*il trasporto pubblico è solitamente ritenuto necessario perché persino nei paesi più ricchi alcune persone non saranno in grado di permettersi un auto propria*»[510]. Dunque, sul finire del secolo XX vi erano ancora alcuni che concepiscono il trasporto pubblico non come un'esigenza ambientale, palesando una completa ignoranza degli impatti del trasporto privato e forse ritenendo che tutto si possa risolvere con l'ampliamento dell'offerta di spazi per la sosta e per la circolazione: parcheggi e autostrade sotterranei e sopraelevati. I diversi autori esprimono la stretta connessione tra politica e urbanistica, ma lasciano l'impressione che non ci siano legami possibili tra questa loro astrattezza e la concretezza presente nella lettura di Chicago: forse dell'urbanistica si hanno solo parziali conoscenze, da cui derivano pregiudizi e distorte teorie.

La costituzionalità dell'urbanistica non sembra essere un'astratta questione di principi del diritto civile, ma di rapporti tra gruppi sociali, con ombre e misfatti.

Analizzare e interpretare l'organizzazione del territorio

La sensibilità poetica di Calvino (1973) sembra aver preceduto nettamente la formulazione teorica, tanto è stato ed è citato; o forse si potrebbe dire che dove la teoria non poteva divenire strumento, si rendeva necessaria un altro genere di for-

[509] Veca (cura di) 1996.

[510] Stefano Moroni (a cura di), *Territorio e giustizia distributiva*, Angeli, Milano, 1994, pag. 71. I contributi raccolti sono di: Beatley, Hare, Mazza, Moroni, Sorensen, Veca,

malizzazione. Le città sono fatte di architetture, ma non sono le architetture a farsi descrivere, bensì le vite e le memorie accumulate in quegli spazi. La città si arricchisce di immagini caleidoscopiche e questo spiega sia la ricchezza del modo di vivere urbano, sia la difficoltà di percezione della realtà urbanistica di una città. Le descrizioni di Marco Polo al Kubla Kan sono mimi, danze, musiche che parlano del futuro e del divenire dell'impero: le parole non bastano a descrivere le città, così come il piano regolatore non basta a pianificare e a governare lo sviluppo urbano. Negli anni Ottanta la città diviene finalmente e normalmente oggetto degli studi dell'antropologia. Hannerz (1980) offre una rassegna di studi sui modi di vita che nascono e si strutturano nella città, del significato che essi assumono tramite relazioni, simboli, modalità dei gruppi sociali e degli individui di appropriarsene o di essere obbligati nelle regole: l'antropologia urbana esaminata nei diversi apporti teorici e di casi studio offre un interesse particolare per comprendere anche il senso della gestione e del governo del territorio, dove le relazioni tra gli insediamenti sono non solo infrastrutturali, ma soprattutto sociali. L'antropologia, l'etnologia e la sociologia urbana possono fornire gli strumenti interpretativi per leggere il senso del funzionamento della città, certo non limitabile né a semplice luogo di potere, di produzione o di consumo, né a difesa contro i nemici esterni. Il confronto dal punto di vista teorico e dei diversi contributi aiuta a riconoscere e a dare una prospettiva agli atti della pianificazione.

Di fronte al dibattuto dilemma sulla possibilità dell'antropologia e dell'etnologia di studiare la città contemporanea Augé nel 1986 offre una lettura di Parigi attraverso la rete della metropolitana. I simboli e il significato della metropolitana non sono soltanto assai più numerosi e significanti, di quanto possa far pensare la sola necessità di trasporto pubblico, ma rimandano alla necessità di non trascurarli nella fase progettuale. I percorsi della metropolitana sono l'occasione per leggere i comportamenti e le relazioni sociali, e in questo modo si fornisce una prima chiave di lettura per l'analisi dei valori sociali della città.

Sennet (1992) offre altre ricerche sull'immagine della città e sulle relazioni che nascono da queste mappe mentali verso gli esseri umani che le abitano e le percorrono hanno avuto molti sviluppi e hanno seguito molte strade non tutte riconducibili al fortunato saggio di Kevin Lynch (1960). Il punto di vista di Sennet fornisce gli elementi di ricostruzione di una mappa mentale a partire dal valore simbolico e dalle percezioni distratte che emergono dall'attraversamento della città di New York. In questo caso, si cerca di fornire una chiave interpretativa per dare significato alle sensazioni: le architetture della città, la città come luoghi separati, ma non solo ghetti, il fiume di gente che non si mischia, il senso della storia e del vivere metropolitano servono per dare un senso e un significato all'effetto urbano.

La questione dei rapporti tra urbanistica e ecologia, tra territorio e ambiente

Le questioni sollevate dall'ecologia anche rispetto all'uso delle risorse energetiche a proposito della sostenibilità dello sviluppo portano a ristudiare non solo i confini disciplinari dell'urbanistica, ma anche spingono all'approfondimento di altri temi socialmente rilevanti: sono quelli della politica, della democrazia e della modernità. Le trasformazioni sociali e economiche in corso non riguardano tanto la città industriale con tutte le ipotesi più o meno curiose sul suo declino, quanto la capacità di prendere decisioni politiche e di governare le trasformazioni con una velocità di apprendimento pari alla velocità del mutamento. La sopravvivenza e l'affermazione di una coscienza intellettuale dipende dalla velocità di lettura e di analisi del mondo e dalla capacità conseguente di prendere decisioni (Maldonado 1990).

A sostegno dell'affermazione secondo cui l'urbanistica non riguarda solo l'edificazione della città si prova a ritornare dalle tesi generali dell'ecologia allo studio per la costruzione e la gestione delle città. Nonostante, qualche limite o forse imprecisione e qualche referenza di troppo alla cultura degli architetti, il tema è affrontato in modo coerente. La questione della città e dell'organizzazione del territorio consiste nell'individuazione del tema centrale come la definizione della sostenibilità dello sviluppo urbano e nelle modalità e unità necessarie alla sua misurazione. L'ecologia appare allora come disciplina contigua all'urbanistica se si utilizzano stessi linguaggi e stessi strumenti; da tale contiguità si ricavano strumenti operativi, utili a dirigere le scelte urbanistiche di pianificazione e di gestione. Se scarsi sono i laboratori e le ricerche, la letteratura ormai è più che ampia, ma questo rimanda a *Città tecnologie ambiente. Le tecnologie per la sostenibilità e la protezione ambientale*.

Appendice al capitolo 2 “Definizione di urbanistica”

In questa prima parte della bibliografia è stato raccolto l’elenco dei dizionari e delle enciclopedie consultate per la redazione del capitolo introduttivo degli aspetti problematici dell’urbanistica.

Le opere sono suddivise in due gruppi, mantenendo i criteri seguiti nel testo: il primo gruppo comprende i dizionari e i dizionari enciclopedici, cioè quei lavori che si prefiggono principalmente il compito di definizione dei termini per un uso comune del linguaggio, limitatamente alla lingua italiana; il secondo gruppo è riservato alle enciclopedie, dove si ritrova quindi maggiormente il tentativo di raccogliere ed ordinare sistematicamente nozioni e concetti disciplinari estratti da conoscenze specializzate. I dizionari enciclopedici e le enciclopedie sono ordinati alfabeticamente. Ognuno è preceduto da una sigla di riferimento, ripresa poi nella successiva lista delle voci consultate, disposte per ordine alfabetico degli autori. La raccolta dei riferimenti alle enciclopedie è articolata per paese, elencando prima quelle italiane e successivamente quelle degli altri paesi, ordinati alfabeticamente.

A. Dizionari e dizionari enciclopedici italiani

A.1. Dizionari della lingua italiana consultati alla voce urbanistica.

- Panzini Alfredo, *Dizionario Moderno delle parole che non si trovano nei dizionari comuni*, Hoepli, Milano, 1950 (iniziato nel 1890 e aggiornato dall’autore fino al 1939).
- Palazzi Ferdinando, *Nuovissimo dizionario della lingua italiana*, Ceschina, Milano, 1940.
- Petrocchi Policarpo, *Nuovo dizionario scolastico della lingua italiana*, dell’uso e fuori d’uso, Garzanti, Milano, 1954.
- Zingarelli Nicola, *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 1960.
- Cusatelli Giorgio (a cura di), *Dizionario della lingua italiana*, Garzanti, Milano, 1965.

A2. Dizionari enciclopedici italiani consultati alle voci: pianificazione, piano, programma, programmazione, urbanistica

DEAU, *Dizionario Enciclopedico di Architettura e di Urbanistica*, Istituto Editoriale Romano, Roma, 1968-1969.
GDE_62, **Grande Dizionario Enciclopedico**, UTET Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1956-1962.
GDE_73, **Grande Dizionario Enciclopedico**, UTET Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1973.
LUI, **Lessico Universale Italiano di Lingua Lettere Arti Scienza e Tecnica**, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma, 1969-1981.

In particolare, si fa riferimento alle voci:
- Argan Giulio Carlo, "Architettura", in: **DEAU**, vol. I, 1968, pp. 140-141.
- Colombo Arturo, "Pianificazione", in: **GDE**, vol. IX, 1959, p. 1098.
- Cuzzer Aldo, Finelli Luciano, "Pianificazione", in: **DEAU**, vol. IV, 1969, pp. 433-436.
- D'Amato Claudio, "Programmazione", in: **DEAU**, vol. V, 1969, pp. 61-62.
- Gabrielli Bruno, "Urbanistica", in **GDE_73**, vol. XIX, 1973, pp. 132-136.
- Finoia Massimo, "Pianificazione", in: **LUI**, vol. XVI, 1977, p. 636.
- Finoia Massimo, "Programmazione", in: **LUI**, vol. XVII, 1977, pp. 691-697.
- Langé Santino, "Urbanesimo, in: **DEAU**, vol. VI, 1969, pp. 294-295.
- Rigotti Giorgio, "Urbanistica", in: **GDE**, vol. XII, 1962, pp. 911-913.
- Quaroni Ludovico (a cura di), "Città", in: **DEAU**, vol. II, 1968, pp. 7-18 (con saggi di: Anversa Luisa, Città giardino; Barbera Lucio, "Città regione, Città satellite, Città territorio"; Castelnuovo Giuseppe, "Le Città come struttura, come comunicazione, come opera d'arte, Città ideale"; Dierna Salvatore, "Città campagna, Città lineare"; Maroni Claudio, Orlandi Alessandro, "Città industriale, Città murata"; Quaroni Ludovico, "La città nella storia della sua figura"; Quilici Vieri, "Definizione, La città dal modello al progetto").
- Quaroni Ludovico (a cura di), "Urbanistica", in: **DEAU**, vol. VI, 1969, pp. 295-352, tavv. XIII-XCII (con saggi di: Quaroni Ludovico, "Introduzione"; Guidoni Enrico, "Culture primitive, antiche ed extraeuropee, Medioevo occidentale"; Barbera Lucio, "Rinascimento"; Jatta Antonio, Orlandi Alessandro, "Età barocca"; Karrer Franco, "Dall'illuminismo alla rivoluzione industriale"; Dierna Salvatore, "Urbanistica del1'800"; Castelnuovo Giuseppe, Quilici Vieri, "Urbanistica e pianificazione dell'età contemporanea";

Quistilli Antonio, “Prospettive future”; Bisogni Salvatore, Renna Agostino, “Il contributo italiano al dibattito”).

B. Enciclopedie

B.1. Enciclopedie italiane

EI, *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere e Arti*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1929-1937.
EI-A1, Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere e Arti, Appendice, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1938.
EI-A2, *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere e Arti, Appendice II 1938-1948*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1949.
EI-A3, *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere e Arti, Appendice III 1949-1960*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1961.
EUA, *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Istituto per la Collaborazione Culturale, Roma-Venezia, 1960-1966.

In particolare, si fa riferimento alle voci:
- Astengo Giovani, "Piano di coordinamento territoriale", in: **E1-A2**, vol. II, 1949, pp. 544-545[511].
- Astengo Giovanni, "Urbanistica", in: **EUA**, vol. XIII, 1966, coll. 541-642, tavv. 167-222.
- Carfora Gennaro, "Pianificazione", in: **EU-A3**, vol. II, 1961, pp. 414-417.
- Giovannoni Gustavo, "Piano regolatore", in: **EI**, vol. XXVII, 1935, pp. 120-126.
- Gradi Florio, "Pianificazione regionale", in: **EI-A3**, vol. II, 1961, pp. 416-417.
- Papi Giuseppe Ugo, "Piano economico, in: **EI-A2**, vol. II, 1949, pp. 537-539.
- Piccinato Luigi (a cura di), "Città", in: **EI**, vol. X, 1931, pp. 472-493 (con saggi di Piccinato Luigi, "Introduzione"; Cultrera Giuseppe, "La città greca"; Paoli Ugo Enrico, "La polis"; Bianchi Bandinelli Ranuccio, "La città etrusca"; Piccinato Luigi con Patroni Giovanni, "La città romana"; Cardinali Giuseppe, "La città come ente giuridico".
- Piccinato Luigi, "Urbanistica", in: **EI**, vol. XXXIV, 1937, pp. 768-771.
- Piccinato Luigi, "Urbanistica", in: **EI-A3**, vol. III, 1961, pp. 1037-1042.

[511] Con rinvio alla voce: "Piano Regolatore", redatta da Ludovico Quaroni.

- Quaroni Ludovico, “Piano regolatore”, in: **EI-A2**, vol. II, 1949, pp. 539-545[512].
- Zevi Bruno, “Architettura”, in: **EUA**, vol. I, 1960, pp. 615-700[513].

B.2. Enciclopedie edite in Brasile e Portogallo, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti d’America, Repubblica Federale Tedesca, Spagna, Stati Uniti d’America, Unione Sovietica.

Brasile e Portogallo

GEPB, *Grande Enciclopédia Portugesa e brasilera*, Editorial Enciclopédia, Limitada, Lisbona, Rio de Janeiro, 1960.

In particolare:

- “Urbanismo”, in: **GEPB**, vol. 33, 1960, p. 479-482.
- “Urbano”, in: **GEPB**, vol. 33, 1960, p. 483-484.
- “Urbanizaçao”, in **GEPB**, vol. 33, 1960, p. 482.

Francia

GE, *La Grande Encyclopédie*, Librairie Larousse, Parigi, 1971-1978.
EU, *Encyclopaedia Universalis Paris*, Encyclopaedia Universalis France S.A., Parigi, 1968-1975.

In particolare:

- AA.VV., *Architecture*, in: **EU**, vol. II, 1968, pp. 298-321 (con saggi di: Von Lier H., *L’espace architectural*; Samonà Giuseppe, *Composition architecturale*; Buffi G, *Architecte et societé*; De Portzamparc Christian, Grandveaud Pierre, *Architecture et idéologie*).
- AA.VV., *Urbanisme*, in: **EU**, vol. XVI, 1973, pp. 492-506 (con saggi di: Choay Françoise, *Théories et réalisasions*; Zevi Bruno, *Urbanisme et Architecture*; Nicolas Y., *Droit de l’urbanisme*; George Pierre, *Urbanisme et société*).

---

[512] Con rinvio, come già citato, alla voce: G. ASTENGO, *Piano di coordinamento territoriale*.
[513] Ripubblicato nel libro: Zevi Bruno, *Architettura in nuce*, Istituto per la Collaborazione Culturale, Roma-Venezia, 1960.

- AA.VV., *Ville*, in: **EU**, vol. XVI, 1973, pp. 809-843 (con saggi di: Ledrut Raymond, *Ville et politique*; Rottier George, *Économie et rôle économique*; Merlin Pierre, *Transports urbains*; Rochefort Michel, *Réseau urbain*; Kaiser Brigitte, *Villes et campagnes*; Bleitrach D., Granai G., *Psycosociologie*; Magnau R., *Pathologie*; Rochefort Michel, *Typologie des villes*; Eguell G,, *Regards sur la ville de l'avenir*).
- APA American Planning Association, *A Thematic Chronology of Planning*, in http://www.planning.org/pathways, 2006
- Boudeville Jacques R., *Aménagement du territoire*, in: **EU**, vol. I, 1968, pp. 843-851.
- Claval Paul, *Urbanisation*, in: **GE**, vol. XX, 1976, pp. 11284-12289.
- Claval Paul, *Ville*, in: **GE**, vol. XX, 1976, pp. 12642-12646.
- Deffontaines Jean-Pierre, Gras Raymond, Hénin Stéphane, *Rural (Aménagemen)*, in: **EU**, vol. XIV, 1972, pp. 503-510.
- Lambert Jean, Loyer Fançois, Renarelt Michel, *Urbanisme*, in: **GE**, vol. XX, 1976, pp. 12288-12296.
- Rochefort Michel, *Urbaine (Géographie)*, in: **EU**, vol. XVI, 1973, pp. 488-491.

Gran Bretagna e Stati Uniti d'America

EP, Ashworth Graham, **Encyclopedia of Planning**, Barnie and Jenkins Ltd., London, 1973.
EB, Benton William (1943-1973), Hemingway Benton Helen (1973-1974) (a cura di), **The new Encyclopaedia Britannica**, Encyclopaedia Britannica Inc., USA, 1975.
EB-75, **The new Encyclopaedia Britannica**, Book of the Year 1975, Encyclopaedia Britannica Inc., USA, 1976.
EB-76, **The new Encyclopaedia Britannica**, Book of the Year 1976, Encyclopaedia Britannica Inc., USA, 1977.
EB-77, **The new Encyclopaedia Britannica**, Book of the Year 1977, Encyclopaedia Britannica Inc., USA, 1978.

In particolare:
- ***, *Historic Preservation - European Architectural Heritage Year*, in: **EB-76**, 1977, pp. 393-396.
- ***, *Urban Planning and Redevelopment*, in: **EB**, vol. XVIII, 1975, pp. 1081-1084.
- Boyle C. L., *Environment*, in: **EB-77**, 1978, pp. 318-326.

- Egli Ernst Arnold, Lynch Kevin, *Urban Design*, in: **EB**, vol. XVIII, 1975, pp. 1053-1073.
- Hauser Philip M., *Urbanization*, in: **EB**, vol. XVII:, 1975, pp. 1073-1081.
- Thomas Harford, *Habitat and Human Conditions*, in: **EB-77**, 1978, pp. 327-328.

Repubblica Federale Tedesca

BE, **Brockhaus Enzyklopädie**, Brockhaus, Wiesbaden, 1966-1974.
EAM, Hatje Gerd (direttore), Pehnt Wolfang, Veraldo Giuseppe, Zuccotti Gian Pio (curatori), **Enciclopedia dell'Architettura Moderna**, Garzanti, Milano, 1967 (edizione italiana riveduta dall'originale: **Knaurs Lexicon der modernen Architektur**, Droemersche Verlagsanstalt Th. Knaur Nachf., Monaco-Zurigo, 1963).
FL-BK, Hofmann Werner, Schuchhardt Walter-Herwig (a cura di), **Das Fischer Lexicon, Bildende Kunst**, voll. 21-23, Fischer Bücherei, Francoforte, 1961.
HSw, **Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Zugleich Neuauflage des Handwörterbuch der Staatswissenschaften**, Gustav Fischer, Stoccarda/J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga/Vandenhoeck & Ruprecht, Gottinga, 1956/1965.
PKg, **Propyläen Kunstgeschichte**, Propyläen Verlag, Berlino, 1967/1980 (1924/1935 I).

In particolare:

- ***, *Städtebau*, in: **BE**, vol. XVII, 1973, pp. 827-829.
- AA,VV., *Siedlung*, in: **HSw**, vol. IX, 1956, pp. 238-260 (con saggi di: Seraphin Hans-Jürgen, *Ländliche Siedlung*; Heuer Jürgen B., Seraphin Hans-Jürgen, *StädtischeSiedlung*).
- AA.VV., *Stadt*, in: **HSw**, vol. IX, 1956, pp. 772-800 (con saggi di: Brinkmann Carl, *Allgemeines*; Heichelheim Fritz Moritz, *Orient und Antike*; Ennen Edith, *Europäisches Mittelalter*; Ipsen Gunther, *Neuzeit*).
- Argan Giulio Carlo, *Urbanistik*, in: **PKg**, vol. XX, *Die Kunst des 20. Jahrhunderts 1880-1940*, 1977, pp. 30-34.
- Göderitz Johannes, *Städtebau*, in: **HWs**, vol. X, 1959, pp. 2-6.
- Hoffmann Hubert, Maillaid Robert, *Urbanistica*, in: **EAM**, 1967 (1963), pp. 331-339.
- Hofmann Werner, *Städtebau*, in: **FL-BK**, vol. XXIII, 1961, pp. 218-227.
- Müller Gottfried, *Raumplanung*, in: **HSw**, vol. VIII, 1964, pp. 684-694.

Spagna

EUIEA, **Enciclopedia Universal Illustrada Europea Americana**, Espasa-Calpe S.A., Bilbao-Madrid-Barcellona, 1929.
EUIEA-A, **Enciclopedia Universal Illustrada Europea Americana**, **Appendice**, Espasa-Calpe S.A.,Bilbao-Madrid-Barcellona, 1930-1933.
EUIEA-S, **Enciclopedia Universal Illustrada Europea Americana**, **Supplementi periodici** (annuali o biennali), Espasa-Caipe S.A., Bilbao-Madrid-Barcellona, 1934-1970.

In particolare:

- ***, *Arquitectura y urbanismo*, in: **EUIEA**-S, 1955-1956, pp. 91-124.
- ***, *Urbanización*, in: **EUIEA**, vol. LXV, 1929, pp. 1351-1358.
- ***, *Urbanización*, in: **EUIEA-A**, vol. X, 1933, pp. 953-967.

Stati Uniti d'America

TLC, Abrams Charles, **The Language of Cities. A Glossary of Terms**, The Viking Press Inc., New York, 1971.
EAm, **The Encyclopedia Americana (International Edition)**, Americana Corporation, New York, 1976.
ESS, Johnson Alvin, Seligman Edwin R. A. (a cura di), **Encyclopaedia of the Social Sciences**, The MacMillan Company, New York, 1967 (1930-1935).
IESS, Sills David L. (a cura di), **International Encyclopedia of the social Sciences**, The MacMillan Company & The Free Press, USA, 1968.
EUP, Whittick Arnold, **Encyclopedia of urban Planning**, McGraw-Hill Book Company, New York, 1974.

In particolare:

- AAVV., *City*, in: **IESS**, vol. XII, 1968, pp. 447-473 (con i saggi di: Mumford Lewis, *Forms and Functions*; Sjoberg Gideon, *The Modern City*; Wood Robert C., *Metropolitan Government*; Anderson Theodore R., *Comparative Urban Structure*).
- AA.VV., *Planning, Social,* in: **IESS**, vol. XII, 1968, pp. 129-137 (con i saggi di: Madge Charles, *Introduction, Scope and Theory*; Gans Herbert J., *Regional and Urban Planning*; Meier Richard L., *Resource Planning*; Rein Martin, *Welfare Planning*).
- AA.VV., *Urban Revolution*, in: **IESS**, vol. XVI, 1968, pp. 201-221 (con i saggi di: MacAdams Robert , *Introduction*; Mellon René, *Early Civilization of the New World*; Armillas Pedro, *The Concept of Civilization*).

- Adams Thomas, *City and Town Planning*, in: **ESS**, vol. III, 1967 (1930-1935), pp. 482-488.
- Adams Thomas, *Garden Cities*, in: **ESS**, vol. VI, 1967 (1930-1935), pp. 569-571.
- Astengo Giovanni, Falco Luigi, *Ancient Planning*, in: **EUP**, 1974, pp. 38-79.
- Marc Augé, *Un etnologo nel metrò*, Editrice A - Elèuthera, Milano, 1992 (1986).
- Berry Brian J. L., HarrisChauncy D., *Central Place*, in: **IESS**, vol. II, 1968, pp. 365-370.
- Clemens Kenneth, *Legislation and Administration*, in: **EUP**, 1974, pp. 656-662.
- Curl James Stevens, *Medieval Planning*, in: **EUP**, 1974, pp. 673-676.
- Curl James Stevens, *Renaissance Planning*, in: **EUP**, 1974, pp. 863-866,
- Gray Lewis Cecil, *Land Speculation*, in: **ESS**, vol. IX, 1967 (1930-1935), pp. 64-70.
- Lethaby William Richard, Mumford Lewis, Architecture, in: **ESS**, vol, I, 1967 (1930-1935), pp. 167-175.
- Meshenberg Michael J., *Plans, Preparation of*, in: **EUP**, 1974, pp. 818-826.
- Mumford Lewis, Theories and Ideals of Planning, in: **EUP**, 1974, pp. 984-996.
- Munro William B., *City*, in: **ESS**, vol. III, 1967 (1930-1935), pp. 474-482.
- Nolen John, *Regional Planning*, in: **ESS**, vol. XIII, 1967 (1930-1935), pp. 205-208.
- Osborne Frederic J., *New Towns*, in: **EUP**, 1974, pp. 730-734.
- Raimond George M., *Regional Planning*, in: **EAm**, vol. XXIII, 1976, pp. 328-329.
- Thompson Warren S., *Urbanization*, in: **ESS**, vol. XV, 1967 (1930-1935), pp. 189-192.
- Tooke Charles W., *Municipal Corporation*, in: **ESS**, vol. XI, 1967 (1930.1935),pp. 86-94.
- Tyrwhitt Jaqueline, *City Growth and City Planning*, in: **EUP**, 1974, pp. 263-272.
- Weaton William L. C., *Urban Planning, Urban Renewal*, in: **EAm**, vol. XXVII, 1976, pp. 804.a-804.l.
- Whitten Robert, *Zoning*, in: **ESS**, vol. XV, 1967 (1930-1935), pp. 538-539.
- Whittick Arnold, *National Planning*, in: **EUP**, 1974, pp. 711-713.

Unione Sovietica

GSE, **Great Soviet Encyclopedia** (Bol'shaia Sovetskaia Entsiklopediia), A Translation of the Third Edition, MacMillan Inc., New York-Collier MacMillan Publishers, London, 1973-1982 (1969-1978).

In particolare:

- Barabashev G. V., Bekker A. Iu., Korkhov Iu. A., Ianitskii O. M., Mints A. A., Poskshishevskii V. V., *City*, in: **GSE**, vol. VII, 1975 (1972), pp 22-34.
- Baranov N. V., *Urban Planning*, in: **GSE**, vol. VII, 1975 (1972), pp. 710-715.
- Molodykh I. A., *Urban Transport*, in: **GSE**, vol. VII, 1975 (1972), pp. 715-717.
- Smoliar I. M., *Public Service Planning for Populated Areas*, in: **GSE**, vol. III, 1973 (1970), pp. 746-747.

Testi di riferimento

- AA.VV., "Il nuovo piano di Roma", in: *Urbanistica*, numero monografico, anno LIII, n. 116, gennaio giugno 2001.
- Abercrombie Patrick, *Town and Country Planning*, Oxford University Press, Londra, 1967 (1933).
- Albers Gerd, Martin Klaus, *Entwicklungslinien im Städtebau. Ideen, Thesen, Aussagen 1875-1945: Texte und Interpretationen*, Bertelsmann GmbH, Dülsseldorf, 1975.
- Alberti Marina, Solera Gianluca, Tsetsi Vula, *La città sostenibile. Analisi, scenari e proposte per un'ecologia urbana in Europa*, Angeli, Milano, 1994.
- Alcaly Roger E., Mermelstein David (a cura di), *The Fiscal Crisis of American Cities*, Vintage Books, New York, 1977.
- Allione Miro, *La pianificazione in Italia*, Marsilio, Padova, 1977 (1976) [1965-1975].
- Alonso William, Friedmann John (a cura di), *Regional Development and Planning*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, 1965.
- Alonso William, *Valore e uso del suolo urbano*, Marsilio, Padova, 1967 (1964).
- Amadei Giorgio, Parisi Vittorio, Saibene Cesare, Susmel Lucio, *La difesa della natura*, Mondadori, Milano, 1977 (1976).
- American-Yugoslav Project (a cura di), "Toward a Methodology for Regional Planning. The Proposal and Evaluation of Alternative Patterns of Spatial Organization for the Ljubljana Urban Region, American-Yugoslav Project", in: *Regional and Urban Planning Studies*, 2 voll., Lubiana, 1968.
- Andreina Daolio (a cura di), *Le lotte per la casa in Italia, Milano, Torino, Roma*, Napoli, Feltrinelli, Milano, 1974.
- APAT Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, *Legenda del CORINE Land Cover 2000* (pdf 26 kb), Tabelle transizioni per Regioni (file xls 476 kb), Tabelle transizioni in Italia (file xls 75 kb), nel sito http://www.apat.gov.it alla voce Uso del suolo e cambiamenti, 2007.
- Aquarone Alberto, *Grandi città e aree metropolitane. Problemi amministrativi prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1961.
- Ardigò Achille, *La diffusione urbana. Le aree metropolitane e i problemi del loro sviluppo*, AVE, Roma, 1967.
- Arendt Hannah, *Tra passato e futuro*, Milano, Garzanti, 1999 (1961).

- Ashworth William, *L'urbanistica moderna in Gran Bretagna: 1840-1950*, Angeli, Milano, 1974 (1954).
- Asor Rosa Alberto, Cassetti Bruno, Ciucci Giorgio, Dal Co Francesco, De Michelis Mario, Di Leo Rita, Junghanns Kurt, Oorthuys Gerrit, Procházka Vítězslav, Schmidt Hans, Tafuri Manfredo, *Socialismo, città, architettura. URSS 1917-1937. Il contributo degli architetti europei*, Officina edizioni, Roma, 1972 (1971).
- Augé Marc, *Disneyland e altri nonluoghi*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999 (1997).
- Augé Marc, *Un etnologo nel metrò*, Elèuthera, Milano, 1992 (1986).
- Augé Marc, *Ville e tenute. Etnologia della casa di campagna*, Elèuthera, Milano, 1994 (1989).
- Auzelle Robert, *Clefs pour l'urbanisme*, Éditions Seghers, Parigi 1971.
- Auzelle Robert, JANCOVIC I., *Encyclopédie de l'urbanisme*, Vincent, Fréal et Cie, Parigi 1947-1950, 30 fascicoli.
- Aymonino Carlo, Fabbri G., Villa Angelo, *Le città capitali del XIX secolo. Parigi e Vienna*, Officina edizioni, Roma, 1975.
- Aymonino Carlo, *Il significato della città*, Marsilio, Padova, 2000 [1976[514], 1965-1975].
- Aymonino Carlo, *Origine e sviluppo della città moderna*, Marsilio, Padova, 1977 (1965 I).
- Azzone Giovanni, Bertelè Umberto, Noci Giuliano, *L'ambiente come vantaggio competitivo. Un'opportunità per le aziende*, Etaslibri, Milano, 1997.
- Bahrdt Hans Paul, *Lineamenti di sociologia della città*, Marsilio, Padova, (1976 1961).
- Balbo Pier Paolo, Zagari Franco (a cura di), *L'intervento pubblico nei centri storici. Atti del Convegno Gescal Venezia, 11-12 maggio 1973*, Il Mulino, Bologna, 1973.
- Balducci Alessandro, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- Ballerini Giuseppe, *Studi di piano regolatore della parte centrale della città di Milano*, Poligrafia Italiana, Milano, 1909.
- Banfield Edward C. (a cura di), *Urban Government. A Reader in Administration and Politics*, The Free Press of Glencoe, New York, 1961.
- Barbacetto Gianni, Veltri Elio, *Milano degli scandali*, Laterza, Bari, 1991
- Bardet Pierre, *L'urbanisme*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1975 (1945).

[514] Prima edizione Laterza, Bari.

- Bascapè Giacomo G. (a cura di), *Il Naviglio con disegni ottocenteschi. Scritti di vari autori con 47 disegni ottocenteschi*, Cisalpino-Goliardica, Milano, 1982.
- Bascapè Giacomo G., Mezzanotte Paolo, *Milano nell'arte e nella storia. Storia edilizia di Milano. Guida sistematica della città*, Bestetti, Milano, 1948.
- Basevi Paolo, Bongiorno A., Cafagna Luciano, Caracciolo Alberto, Cicerchia C., De Felice Renzo, Della Seta Piero, Perna E., Vergombello G., *Introduzione a Roma contemporanea. Note e saggi per lo studio di Roma dal 1870 a oggi*, Centro di Studi su Roma Moderna, Roma, 1954.
- Baumeister Reinhard, *Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirthschaftlicher Beziehung*, Ernst und Korn, Berlino, 1876.
- Beaujeu-Garnier Jacqueline, Chabot Georges, *Trattato di geografia urbana*, Marsilio, Padova, 1976 (1963).
- Bégout Bruce, *Zeropoli. Las Vegas, città del nulla*, Bollati Boringhieri, Torino, 2002.
- Bellini Amedeo, *Tecniche della conservazione*, Angeli Milano, 1996.
- Beltrami Arturo, Boatti Antonello, Boatti Giuseppe, Campos Venuti Giuseppe, Canevari Anna Paola, Erba Valeria, Lamperti Osvaldo, Lorenzetti Annacarola, Marescotti Luca, Oliva Federico, Targetti Ugo, *Un'alternativa urbanistica per Milano*, Clup, Milano, 1976 (1974 I).
- Beltrami Arturo, Boatti Giuseppe, Campos Venuti Giuseppe, Canevari Anna Paola, Censi Emilio, Erba Valeria, Lamperti Osvaldo, Lorenzetti Anna, Marescotti Luca, Oliva Federico, *Urbanistica nell'area metropolitana milanese: Sesto San Giovanni, Monza, Cinisello Balsamo, Muggiò*, Clup, Milano, 1973.
- Ben Jelloun Tahar, *Corrotto*, Bompiani, Milano, 1994.
- Benevolo Leonardo, *L'origine dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari, 1964 (1963).
- Benevolo Leonardo, *Roma da ieri a domani*, Laterza, Bari, 1971.
- Benevolo Leonardo, *Roma oggi*, Laterza, Bari, 1977.
- Benevolo Leonardo, *Storia dell'architettura del Rinascimento*, 2 voll., Laterza, Bari, 1968.
- Benevolo Leonardo, *Storia dell'architettura moderna*, 2 voll., Laterza, Bari, 1966 (1960).
- Benevolo Leonardo, *Storia della città*, Laterza, Bari, 1975.
- Berlinguer Giovanni, Della Seta Piero, *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma, 1976 (1960 I).
- Berlinguer Giovanni, *Malaria urbana. Patologia delle metropoli*, Feltrinelli, Milano, 1976 [1952-1976].

- Berni Lorenzo, Farina Paolo, Grimoldi Alberto, *Per quale Milano. Conoscere la storia di Milano per cambiare la città*, Documenti di Casabella, Segrate, 1973.
- Bernoulli Hans, *La città e il suolo urbano*, Vallardi, Milano, 1951 (1946).
- Bertalanffy, Karl Ludwig von, "An Outline of General System Theory", *British Journal of the Philosophy of Science*, 1, 1931.
- Bissanti Andrea, Bonapace Umberto, Cori Bernardo, Desplanques Henry, Fondi Mario, Formica Carmelo, Laureti Lamberto, Pedrini Leandro, Quaini Massimo, Saibene Carlo, Terrosu Asole Angela, Turri Eugenio, *I paesaggi umani*, Touring Club Italiano, Milano, 1977.
- Bloch Marc, *I caratteri originali della storia rurale francese*, Einaudi, Torino, 1973 (1930).
- Blumenfeld Hans, *The Modern Metropolis. Its Origins, Growth, Characteristics and Planning*, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachussetts, 1976 (1940-1965).
- Bobbio Norberto, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984 (1978-1984).
- Bobek Hans, Lichtenberger Elisabeth, *Wien, Bauliche Gestalt und Entwicklung seit der Mitte des 19: Jahrhunderts*, Hermann Böhlaus Nachf., Graz - Colonia, 1966.
- Bogue Donald J., Burgess Ernest. W. (a cura di), *Urban Sociology. A Selection from: Contributions to Urban Sociology*, The University of Chicago Press, Chicago, 1967 (edizione integrale 1964).
- Bollens, H. John. Schmandt Henry, *The Metropolis. Its People, Politics ad Economic Life*, Harper & Row, New York, 1965.
- Borja Jordi, *Le contraddizioni dello sviluppo urbano*, Liguori, Napoli, 1975 [1973-19741].
- Borja Jordi, *Qué son las asociaciones de vecinos*, Editorial La Gaya Ciencia, Barcellona, 1977.
- Borja Jordi, Tarrago Marcal, Boix Ricard, *Por una politica municipal democratica*, Centro de Estudios de Urbanismo, Barcellona, 1977.
- Bortolotti Lando, *La Maremma settentrionale 1738-1970. Storia di un territorio*, Franco Angeli ed., Milano, 1976.
- Bortolotti Lando, *Livorno dal 1748 al 1958. Profilo storico-urbanistico*, Leo S. Olshki, Firenze, 1970.
- Bottino Felicia, Brunetti Vito A., *Il nuovo regime dei suoli*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1977 (1976 I).
- Bottino Felicia, *Pianificazione e assetto territoriale in Emilia Romagna*, Il Mulino, Bologna, 1974.
- Bottoni Piero, *Urbanistica*, Hoepli, Milano, 1970 (1938).

- Braunfels Wolfgang, *Abendländische Stadtbaukunst. Herrschaftsform und Baugestalt*, M. Du Mont Schauberg, Colonia, 1976.
- Braunfels Wolfgang, *Mittelalterliche Stadtbaukunst in der Toskana*, Gebr. Mann, Berlino, 1959 (1953).
- Bridgman Percy Williams, *La logica della fisica moderna*, Torino, Boringhieri, 1965.
- Bridgman Percy Williams, *La natura della teoria fisica*, La Nuova Italia, Firenze, 1965 (1936).
- Brinckmann Albert Erich, *Stadtbaukunst. Geschichtliche Querschnitte und neuzeitliche Ziele*, Akademische Verlagsgesellschaft Athenaion, Berlino, 1920.
- Brown Lester R., *I limiti alla popolazione mondiale*, Mondadori, Milano, 1974.
- Burchard John, Handlin Oscar (a cura di), *The Historian and the City*, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts, 1966 (1963).
- Burgess Ernest W., McKenzie Roderick D., ParkRobert E., *La città*, Comunità, Milano, 1967 (1925).
- Busca Alessandro, CAFIERO Salvatore, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè, Roma, 1970.
- Buscaglia Claudio, Consonni Giancarlo, *Gli squilibri territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze, 1977.
- Cacciari Massimo (a cura di), *Metropolis. Saggi sulla grande città di Sombart, Endell, Scheffier e Simmel*, Officina edizioni, Roma, 1973.
- Calabi Donatella, Crosta Pierluigi, Folin Marino, Mancuso Franco, Potenza Stefania, *L'urbanistica del riformismo USA 1890-1940*, Mazzotta, Milano, 1975.
- Calabi Donatella, Folin Marino (a cura di), *W. Hegemann, Catalogo delle esposizioni internazionali di urbanistica. Berlino 1910. Düsseldorf 1911-12*, Il Saggiatore, Milano, 1975.
- Calabi Donatella, *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Bruno Mondadori, Torino, 2004.
- Caldo Costantino, Santalucia Francesco, *La città meridionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1977.
- Calvino Italo, *La speculazione edilizia*, Einaudi, Torino, 1958.
- Calvino Italo, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino, 1972.
- Campos Venuti Giuseppe, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967.
- Campos Venuti Giuseppe, *La terza generazione dell'urbanistica*, Angeli, Milano, 1987.
- Campos Venuti Giuseppe, Oliva Federico (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Bari, 1993.
- Campos Venuti Giuseppe, Oliva Federico (a cura di), *Urbanistica alternativa a Pavia*, Marsilio, Venezia, 1978.

- Campos Venuti Giuseppe, Predieri Alberto, *Legge sui suoli e nuova urbanistica a Pavia*, Giuffrè, Milano, 1978.
- Campos Venuti Giuseppe, *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano, 1978 [1973-1978].
- Campos Venuti Giuseppe, *Urbanistica incostituzionale*, Marsilio, Padova, 1968.
- Caracciolo Alberto, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Editori Riuniti, Roma, 1993 (1974, 1956).
- Carozzi Carlo, Mioni Alberto, *L'Italia in formazione. Ricerche e saggi sullo sviluppo urbanistico del territorio nazionale*, De Donato, Bari, 1970.
- Carter Edward, *Il futuro di Londra. L'evoluzione di una grande città*, Einaudi, Torino, 1967 (1962 I).
- Casiello Stella (a cura di), *La cultura del restauro. Teorie e fondatori*, Marsilio, Venezia, 1996.
- Cassese Sabino, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002.
- Cassese Sabino, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2007 (1995).
- Castelli A., Sabatini P., *Progetto di nuovo Corso Vittorio EmanueleII e relative comunicazioni fra il Centro e le Porte Venezia e Monforte*, Pulzato & Giani, Milano, 1915.
- Castells Manuel, Cherki Eddy, Godard Francis, Mehl Dominique, *Movimenti sociali urbani. Problematica teorica, metodologia, analisi delle tendenze generali*, Feltrinelli, Milano, 1977.
- Castells Manuel, Cherki Eddy, Godard Francis, Mehl Dominique, *Sociologie des mouvements sociaux urbains*, Mouton, Parigi, 1977[515].
- Castells Manuel, De Oliveira O., Garnier Jean Pierre, Garcia Antonio, Muňoz Heraldo, Pumarino Gabriel, Quijano Anibal, Santos M., Scovazzi Emma, Stern C., De Villanova A., Weisslits J., *Imperialismo e urbanizzazione in America Latina*, Mazzotta, Milano, 1972 (1971).
- Castells Manuel, Delayre Henry, Dessane Catherine, Godard Francis, O'Callaghan Chantal, *La rénovation urbaine à Paris. Structure urbaine et logique de classe*, Mouton, Parigi/L'Aia, 1973.
- Castells Manuel, *La questione urbana*, Marsilio, Padova, 1975 (1972).
- Castells Manuel, Leira Eduardo, Quintana Ignacio, Rodriguez Emmanuel R., Vera Rebollo José Fernando, Tamames Ramon, *Madrid para la democracia*, Editorial Mayoria, Madrid, 1977.
- Castells Manuel, *Lotte urbane*, Marsilio, Padova, 1976 (1973).
- Cattaneo Carlo, *La città come principio*, Marsilio, Padova, 1972 [1837-1863].

[515] Nella traduzione italiana è stata omessa la parte specifica relativa alla situazione francese.

- Cattani Leone, *Urbanistica romana. Una battaglia liberale in Campidoglio*, Resoconti stenografici, Roma, 1954.
- Cazzola Franco, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Ceccarelli Paolo (a cura di), *La costruzione della città sovietica*, Marsilio, Padova, 1970.
- Ceccarelli Paolo, Gabrielli Bruno, Rozzi Renato (a cura di), *Traffico urbano: che fare?*, Marsilio, Padova, 1968.
- Cederna Antonio, Insolera Italo, Pratesi Fulco, *La difesa del territorio*, Mondadori, Milano, 1976.
- Cederna Antonio, *La distruzione della natura in Italia*, Einaudi, Torino, 1975.
- Cederna Antonio, *Mirabilia Urbis*, Einaudi, Torino, 1965 [1957-1965].
- Centre d'Études et des Recherches Marxistes (a cura di), *Urbanisme Monopoliste, Urbanisme Democratique*, Les cahiers du C.E.R.M., Parigi, 1974.
- Centre de Documentation sur l'Urbanisme (a cura di), "Finances Locales", in: *Bulldoc*, anno VI, n. 45, 1973.
- Cerdá Ildefonso (a cura di Antonio Lopez de Aberasturi), *Teoria generale dell'urbanizzazione*, Jaca Book, Milano, 1985 (1867; 1979).
- Cerdá Ildfonso, *Teoria generaI de la urbanización y applicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Instituto de Estudios Fiscales - Editorial Ariel, Barcellona, 1968-1971, fac-simile (1867), 2 voll.
- Cervellati Pierluigi, Scannavini Roberto (a cura di), *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*, Il Mulino, Bologna, 1973.
- Cervellati Pierluigi, Scannavini Roberto (a cura di), *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*, Il Mulino, Bologna, 1973.
- Chiumeo Rosa, Franchi Dario, *Urbanistica a Milano in regime fascista*, La Nuova Italia, Firenze, 1972.
- Choay Françoise, *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino, 1973 (1965), 2 voll.
- Choay Françoise, *The Modern City: Planning in the l9th Century*, Braziller, NewYork, 1969.
- Chombart De Lauwe Paul-Henry, *Uomini e città*, Marsilio, Padova, 1967 (1963) 1952.1965
- Christaller Walter, *Die zentralen Orte in Süddeutschland, Wissenschaftliche Buchgesellschaft*, Jena, 1933.
- Cipolla Carlo Maria, *Uomini, tecniche, economie*, Feltrinelli, Milano, 1977 (1962).
- Clapp Gordon Rufus, *The Tennessee Valley Authority. An Approach to the Development of a Region*, University of Chicago Press, Chicago, 1955.

- Clark Colin, *Population Growth and Land Use*, MacMillan and Co. ltd., London, 1968 (1967 I).
- Cocchia Carlo, Russo Giuseppe, *Napoli. Contributi allo studio della città*; vol. I (Russo G.) *La città di Napoli dalle origini al 1860*; vol. II: (Russo G.) *Il risanamento e l'ampliamento della città di Napoli*; vol. III: (Cocchia C.) *L'edilizia a Napoli dal 1918 al 1958*, edito a cura della Società per il risanamento di Napoli nel settantesimo anno della sua fondazione, Napoli, 1960-1961.
- Collins George R., Crasemann Collins Christiane, *Camillo Sitte and the Birth, of modern City Planning*, Phaidon Press, London, 1965.
- Colombo Furio, La città profonda. Saggi immaginari su New York, Feltrinelli, Milano, 1991
- Comitato di Quartiere (a cura di), *La Magliana, Vita e lotte di un quartiere proletario*, Feltrinelli, Milano, 1976.
- Commissione europea, Direzione generale dell'Energia e dei Trasporti, *Progetti prioritari per la rete transeuropea di trasporto fino al 2020. Relazione del gruppo di alto livello (Memo)*, 2004, DG Energia e Trasporti, sito web 2004
- Compagna Francesco, *La politica della città*, Laterza, Bari, 1974 (1967).
- Comune di Venezia (a cura di), *I piani particolareggiati del centro storico di Venezia*. 1974-1976, Marsilio, Padova-Venezia, 1977.
- Conférence sur l'éthique dans le secteur public, *Déclaration sur l'éthique publique des collectivités régionales et locales*, adottata a: Noordwijkerhout, Pays-Bas, 1 aprile 2004.
- Conrad Joseph, *Cuore di tenebra*, Rizzoli, Milano,1997 (1904).
- Consiglio d'Europa, *Carta Europea del Suolo*, Strasburgo, giugno 1972.
- Consiglio d'Europa, *Carta Europea dell'Acqua*, Strasburgo, giugno 1968.
- Consiglio d'Europa, *Symposium n. 6 - Vitalità delle compagini storiche, fattore e prodotto di riequilibrio tra città e campagna*, Consiglio d'Europa, Ferrara, 10-13 ottobre 1978[516].
- Consiglio Nazionale degli Architetti (a cura di), "Gestione del territorio. Documenti preparatori per il congresso nazionale degli architetti, in: L'architetto-documenti n. 1", supplemento a: *L'architetto-notizie*, bollettino del consiglio nazionale degli architetti, n. 2, febbraio 1977 a.
- Conti Laura, *Visto da Seveso. L'evento straordinario e l'ordinaria amministrazione*, Feltrinelli, Milano, 1977.
- Coplan Norman, Tomson Bernard, "Exclusionary zoning law upheld", in *Progressive Architecture*, 6, 1977a.

[516] La relazione generale e quelle specifiche sono state pubblicate anche in Quaderni emiliani, rivista regionale di studi urbani e territoriali, anno I, n. 1, ottobre 1978, pp. 33-97.

- Coplan Norman, Tomson Bernard, “Exclusionary zoning law upheld”, in *Progressive Architecture*, 7, 1977b.
- Coppa Mario, *Le età ellenistiche*, Officina Edizioni, Roma, 2 voll., 1981.
- Coppa Mario, *Storia dell’urbanistica dalle origini all’ellenismo*, Einaudi, Torino, 2 voll., 1969.
- Cornu Marcel, *La conquête de Paris*, Mercure de France, Parigi, 1972.
- Cowling T. M., Steeley G. C., Sub-Regional Planning Studies: an Evaluation, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- Cracco Ruggini Lellia, “Uomini senza terra e terra senza uomini nell’Italia antica ”, in “*Quaderni di sociologia rurale*”, n. 3, 1963.
- Crasemann Collins Christiane, *Werner Hegemann and the Search for Universal Urbanism*, W. W. Norton and Company, New York / Londra, 2005.
- CRIACP Consorzio Regionale fra gli Istituti Autonomi per le case popolari in Lombardia (Predetti Aldo, Peccati Lorenzo curatori), *Il fabbisogno di abitazioni in Lombardia. Deficit al 1981 nei comuni della Regione*, Giuffré, Milano, 1979.
- Cuneo Paolo, *Il mondo islamico*, Roma/Bari, Laterza, 1986.
- Damasio Antonio R., *Emozione e coscienza*, Adelphi, Milano, 2000.
- Davidoff, Paul. “Advocacy and Pluralism in Planning”, *JAIP Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, n. 4, novembre 1965, pp. 331-337.
- Davies Mike, *Città morte. Storie di inferno metropolitano*, Feltrinelli, Milano, 2004 (1992-2002).
- De Benedetti Mara, Marescotti Luca, Morbelli Guido, Padovani Liliana, *Centri storici e patrimonio edilizio: note e schede biografiche 1970-1978. Italia, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca*, Clup Milano, 1979.
- De Benedetti Mara, Tortoreto Emanuele, Vitale Daniele (a cura di), “L’intervento pubblico nei centri storici. Problemi sociali, giuridici, economici, architettonici e tecnici”, in: *Edilizia Popolare*, XX, nn. 110-113, gennaio-agosto 1973.
- De Carlo Giancarlo (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell’area torinese. Atti del seminario dell’Istituto universitario di Architettura di Venezia 3-4 Aprile 1964*, Marsilio, Padova, 1964.
- De Carlo Giancarlo (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell’area bolognese. Atti del Seminario dell’Istituto Universitario di Architettura di Venezia 17-18 Aprile 1964*, Marsilio, Padova, 1965.
- De Carlo Giancarlo (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell’area milanese. Atti del Seminario dell’Istituto Universitario di Architettura di Venezia 14-16 Maggio 1964*, Marsilio, Padova, 1966.

- De Finetti Giuseppe (a cura di Cislaghi Giovanni, De Benedetti Mara, Marabelli Piergiorgio), *Milano. Costruzione di una città*, Etas Kompass, Milano, 1969.
- De Finetti Giuseppe, *Milano. Costruzione di una città*, Hoepli, Milano, 2002 (1970, 1943-1950).
- De Luca Giulio (a cura di Rosi Massimo), *Napoli, una vicenda*, Guida editori, Napoli, 1974 [1958-1970].
- De Lucia Vezio, Salzano Edoardo, Strobbe Francesco, *Riforma urbanistica 1973*, Edizioni della lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1973.
- De Michelis Marco, Pasini Ernesto, *La città sovietica 1925-1937*, Marsilio, Padova, 1976.
- De Michelis Marco, Pasini Ernesto, *La città sovietica: 1925-1937*, Venezia, Marsilio, 1976.
- De Seta Cesare, *Cartografia della città di Napoli*; vol. I: *Testo critico*; vol. II: *Rassegna cartografica e schedario analitico*; vol. III: *Riproduzione in facsimile della planimetria del Duca di Noya*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1969.
- De Seta Cesare, *Città, territorio e Mezzogiorno in Italia*, Einaudi, Torino, 1977 [1965-1975].
- De Seta Cesare, *Storia della città di Napoli dalle origini al Settecento*, Laterza, Bari, 1973 (1969 I).
- Debray Régis, *Contro Venezia*, Baldini&Castoldi, Milano, 1996.
- Decreto legislativo, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352. 29 ottobre 1999, n. 490" in *Supplemento ordinario n. 229. Gazzetta Ufficiale*, n. 302, 27 dicembre 1999.
- Decreto Legislativo, "TUEL Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" del 18 agosto 2000, n. 267, pubblicato in *Supplemento Ordinario, n. 162 Gazzetta Ufficiale*, n. 227, 28 settembre 2000.
- Decreto Ministeriale, "Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade. 5 novembre 2001", in *Supplemento Ordinario n. 3 Gazzetta Ufficiale*, n. 5, 4 gennaio 2002.
- Dematteis Giuseppe, Gambi Lucio, Mancuso Franco, Mioni Alberto, Sanfilippo Mario, Susini Giancarlo, *Le città*, Touring Club Italiano, Milano, 1978.
- Dezzi Bardeschi Marco (Locatelli Vittorio curatore), *Restauro: punto e da capo. Frammenti per una (impossibile) teoria*, Angeli, Milano, 1996.
- Di Benedetto Gaetano, *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi, Firenze, 1977.
- Di Lello Giuseppe, *Giudici: cinquant'anni di processi di mafia*, Sellerio editore, Palermo, 1994.

- Dickinson Robert E., *City and Region: a Geographical Interpretation*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London, 1966 (1964).
- Dickinson Robert E., *The West European City. A Geographical Interpretation*, Routledge & Kegan Paul ltd., London, 1963 (1931 I).
- Direttiva del Consiglio dei Ministri, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, 27 gennaio 1994.
- Dodi Luigi, *Città e territorio. Urbanistica tecnica*, Tamburini, Milano 1972.
- Dvořák Max, "Catechismo per la tutela dei monumenti (1916)", in: *Paragone*, XXII, n. 257, luglio 1971 (1916), pp. 28-63.
- Eberstadt Rud, *Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage*, Fischer, Jena, 1909.
- EEA - European Environment Agency, *Priority issues in the Mediterranean environment*, EEA report n. 4, Copenhagen, 2006.
- EEA - European Environment Agency, *The European Environment. State and Outlook 2005*, EEA, Copenhagen, 2005.
- Egli Ernst, *Geschichte des Städtebaues*, vol, I: *Die Alte Welt*, 1959; vol. II: *Das Mittelalter*, 1962; vol. III: *Die Neuzeit*, 1967, Eugen Reutsch Verlag, Zurigo/Stoccarda 1959-1967.
- Eldredge H. Wentworth (a cura di), *Taming Megalopolis*, vol. I: *What Is and what could be*; vol. II: *How to manage an Urbanized World*, Anchor Books ed., Garden City, New York, 1967.
- Emiliani Andrea, *Una politica dei beni culturali*, Einaudi, Torino, 1974.
- Engels Friedrich, *La condizione della classe operaia in Inghilterra. In base ad osservazioni dirette e fonti autentiche*, Rinascita, Roma, 1955 (1845).
- Engels Friedrich, *La questione delle abitazioni*, Edizioni Rinascita, Roma, 1950 (1872 I).
- Erba Valeria, *Il piano urbanistico comunale*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1979.
- Erba Valeria, *L'attuazione dei piani urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1977 (1972 I).
- Fabbri Marcello, *Le ideologie degli urbanisti nel dopoguerra*, De Donato, Bari, 1975.
- Falco Luigi, *Gli standards urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1977.
- Fanelli Giovanni, Gargiani Roberto, *Perret e Le Corbusier. Confronti*, Laterza, Bari, 1990.
- FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Issues in urban agriculture", in *Agricolture 21*, Spotlight, 1999.
- Fazio Mario, *Il destino dei centri storici*, La Nuova Italia, Firenze, 1977.
- Fei Silvano, *Firenze 1881-1898: la grande operazione urbanistica*, Officina edizioni, Roma, 1977.

- Feiffer Cesare, *Il progetto di conservazione*, Angeli, Milano, 1997.
- Ferraro Giovanni, *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India, 1914-1924*, Jaca Book, Milano, 1998.
- Ferrarotti Franco, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari, 1970.
- Feyerabend Paul K., *Contro il metodo*, Feltrinelli, Milano, 1988 (1977).
- Fischer Günther, Medow Serge, Nachtergaele Freddy, Velthuizen Harrij van, *Global Agro-ecological Zones GAEZ 2000*, WebSite/CD-ROM, sito web IIASA (www.iiasa.ac.at/Research/LUC/GAEZ), FAO/IIASA, 2000.
- Fizbin Henry, Monteux Daniel, *Paris, déclin ou renaissance. Les communistes et l'avenir de la capitale*, Éditions sociales, Parigi, 1976.
- Folin Marino (a cura di), *Opere pubbliche, lavori pubblici, capitale fisso sociale*, Angeli, Milano, 1978.
- França José-Augusto, *Una città dell'illuminismo. La Lisbona del marchese di Pombal*, Officina edizioni, Roma, 1972 (1965).
- Franchetti Pardo Vittorio, *Dal Trecento al Quattrocento*, Roma/Bari, Laterza, 1982.
- Fustel de Coulanges Numa Dénis, *La cité antique. Étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*, Librarie Hachette, Paris, 1963 (1900, prima edizione 1864).
- Gambi Lucio, "Da città ad area metropolitana", in: *Storia d'Italia*, vol. V, tomo I, Einaudi, Torino, 1973, pp. 364-424.
- Gambi Lucio, "I valori storici dei quadri ambientali", in: *Storia d'Italia*, vol. I, Einaudi, Torino, 1972, p. 3-60.
- Garnier Tony, *Une cité industrielle. Étude pour la construction des Villes*, A. Vincent, Parigi, 1917.
- Gavinelli Corrado, Gibelli Maria Cristina, *Città e territorio in Cina*, Laterza, Bari, 1976.
- Geddes Patrick, *Città in evoluzione*, Milano, 1970 (1915).
- George Pierre, *Geografia e sociologia*, Il Saggiatore, Milano 1976 (1966).
- George Pierre, *La campagne. Le fait rural à travers le monde*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1956.
- George Pierre, *La ville. Le fait urbain à travers le monde*, Presses Universiraires de France, Parigi, 1952.
- George Pierre, *Manuale di geografia rurale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1976 (1963).
- Geymonat Ludovico con specifici contributi di altri autori, *Storia del pensiero scientifico e filosofico. L'antichità, il medioevo, Il Cinquecento, Il Seicento, Il Settecento, L'Ottocento (1), L'Ottocento (2), Il Novecento (1), Il Novecento (2)*, Garzanti, Milano, 1970-1976.

- Giannini Massimo Severo, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001 (1986-1988).
- Giedion Sigfried, *Spazio, tempo ed architettura. Lo sviluppo di una nuova tradizione*, Hoepli, Milano, 1965 (1941).
- Giovannoni Gustavo, Lugli Giuseppe, Mariani Valerio, Paribeni Roberto, Petrucci Concezio, Piccinato Luigi, Solmi Arrigo, *L'urbanistica dall'antichità ad oggi*, Sansoni, Firenze, 1943[517].
- Giovenale Fabrizio, *Come leggere la città*, La Nuova Italia, Firenze, 1977.
- Giuffrè Maria, "Utopie urbane nella Sicilia del '700", *Quaderni dell'Istituto di Elementi di architettura e rilievo dei monumenti dell'Università di Palermo*, Quaderno n. 8-9, 1966.
- Giustiniani Corrado, *La casa promessa. Un problema che condiziona milioni di italiani*, Einaudi, Torino, 1981.
- Glotz Gustave, *La città greca*, Torino, Einaudi, 1954 (1928).
- Goldzamt Edmund, *L'urbanistica nei paesi socialisti. Città, territorio e struttura sociale*, Mazzotta, Milano, 1977 (1971)[518].
- Goodman Robert, *After the Planners*, Penguin Books, Middlesex, 1972.
- Gordon Childe Vera, "The urban revolution", in: *The Town Planning Review*, anno XXI, 1, 1950.
- Gordon Childe Vera, *Il progresso nel mondo antico*, Einaudi, Torino, 1963
- Gottman Jean, *Megalopoli: funzioni e relazioni di una pluricittà*, Einaudi, Torino, 1969 (1961), 2 voll.
- Grandi Maurizio, Pracchi Attilio, Milano. *Guida all'architettura moderna*, Zanichelli, Bologna, 1980.
- Graziosi Sergio, Viganò Alfredo, "Milano vendesi: vent'anni di malgoverno urbanistico della città", in: *Relazioni sociali*, anno X, n. 6, giugno 1970, pp. 9-107.
- Guidoni Enrico, *Il Duecento*, Roma/Bari, Laterza, 1989.
- Guidoni Enrico, *Il Medioevo, secoli VI-XII*, Roma/Bari, Laterza, 1991.
- Guidoni Enrico, Marino Angela, *Il Cinquecento*, Roma/Bari, Laterza, 1982.
- Guidoni Enrico, Marino, Angela, *Il Seicento*, Roma/Bari, Laterza, 1979.
- Gurlitt Cornelius, *Über Baukunst*, J. Bard, Berlino, 1904.
- Gutkind Erwin Anton, *International History of City Development*. vol. I: *Urban Development in Central Europe*; vol. II: *Urban Development in The Alpine and Scandinavian Countries*; vol. III: *Urban Development in Southern Europe: Spain and Portugal*; vol. IV: *Urban Development in Southern Europe: Italy*

[517] Il saggio sul medioevo è stato pubblicato con poche modifiche alle illustrazioni e una breve appendice sui comuni laziali, si veda L. Piccinato 1978.
[518] Nella traduzione italiana a cura di Paolo Santacroce.

and Greece; vol. V: *Urban Development in Western Europe: France and Belgium*; vol. VI: *Urban Development in Western Europe: The Netherlands and Great Britain*; vol. VII: *Urban Development in East-Central Europe: Poland, Czechoslovakia and Hungary*; vol. VIII: *Urban Development in Eastern Europe: Bulgarai, Romania and the USSR*, The Free Press of Glencoe, New York/Collier Macmillan Ltd., London, 1964; vol, II-VIII: The Free Press, New York/Collier Macmillan Ltd., London, 1965-1972.

- Gutkind Erwin Anton, *The Twilight of Cities*, The Free Press of Glencoe, New York, 1962.
- Gutton André, *Conversations sur l'Architecture. Cours de Théorie de l'Architecture professé a l'École Nationale Supérieure des Beaux-Arts, vol. VI: L'Urbanisme au Service de l'Homme*, Vincent, Fréal & CIE, Parigi, 1962.
- Habermas Jürgen, *Teoria e prassi nella società tecnologica*, Laterza, Bari, 1975 (1961/1968).
- Hall Peter, *Le città mondiali*, Il Saggiatore, Milano, 1966 (1966).
- Hall Peter, *London 2000*, Faber and Faber Ltd., London, 1971 (1963).
- Halter Marek, "Il cammino doloroso che mi riporta ad Auschwitz", *La Repubblica*, 3 febbraio 2006.
- Hannerz Ulf, *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Il Mulino, Bologna, 1993 (1980).
- Harris Chauncy D., Ullman Edward L., "The Nature of Cities," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 242, 1945, pp. 7-17.
- Harris, Chauncy D., "A Functional Classification of Cities in the United States," *Geographical Review*, n. 33, 1943, pp. 86-99.
- Harvey David, *L'esperienza urbana. Metropoli e trasformazioni soci***ali**. Il Saggiatore, Milano, 1998.
  - Harvey David, *Possible Urban Worlds*, The fourth Megacities Lecture, 2000[519].
- Haussmann Georges Eugène, *Mémoires*, V. Havard, Parigi, 1890-1893, 3 voll.
- Hegemann Werner, *Der Städtebau nach der Ergebnissen der allgemeinen Städtebau-Austellung in Berlin 1910 nebst einen Anhang: die internationale Städtebau -Austellung in Düsseldorf 1911-1912*, 2 voll., Wasmuth, Berlino, 1911-1913[520].
- Hegemann Werner, *La Berlino di pietra. Storia della più grande città di caserme d'affitto*, Mazzotta, Milano, 1975 (1930).
- Hegemann Werner, Peets Elbert, *The American Vitruvius: an Architects' Handbook of Civic Art*, Architectural Book Publisher Co., New York, 1922.

[519] http://www.megacities.nl/archive.html.
[520] Per l'antologia commentata in italiano si rimanda a: Calabi, Folin (a cura di) 1975.

- Hempel Carl G., *La formazione dei concetti e delle teorie nella scienza empirica*, Feltrinelli, Milano, 1970.
- Hénard Eugène, "The Cities of the Future", in *Royal Institute of British Architects, Town Planning Conference London, 10-15 October 1910*, *Transactions*, The Royal Institute of British Architects, Londra, 1911 pp. 345-367.
- Hènard Eugéne, *Alle origini dell'urbanistica. La costruzione della metropoli*, Marsilio, Padova, 1976 (1972) [1903-1911].
- Herzog Erich, *Die Ottonische Stadt*, Verlag Gebr. Mann, Berlino, 1964.
- Hilberseimer Ludwig, *The New Regional Pattern. Industries and Gardens. Workshops and Farms*, Theobald, Chicago, 1949.
- Hilberseimer Ludwig, *Un'idea di piano*, Marsilio, Padova, 1967 (1963).
- Hillier Jean, Healey Patsy, (a cura di), *Critical Essays in Planning Theory.* Vol. I: *Foundations of the Planning Enterprise.* Vol. II: *Political Economy, Diversity and Pragmatism*. Vol. III: *Contemporary Movements in Planning Theoriy*, Ashgate, Oxon, 2007
- Howard Ebezener, *Garden Cities of Tomorrow*, Faber and Faber, Londra, 1951 (1898).
- Hoyt Homer, *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*, Washington, DC, Federal Housing Administration, 1972 (1939).
- Hugo Victor, *Notre-Dame de Paris*, La Biblioteca di Repubblica, Roma, 2003 (1831-1832).
- Hugues de Varine, Le radici del futuro. Il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale, Clueb, Bologna, 2005 (2002).
- Indovina Francesco (a cura di), "La terra è di Dio. Lettera pastorale dell'abate Giovanni Battista Franzoni", in: *Archivio di studi urbani e regionali*, anno IV, n. 2, giugno 1973, pp. 89-198.
- Indovina Francesco (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova, 1972.
- Insolera Italo, *L'urbanistica*, in: *Storia d'Italia*, vol. V, tomo I, Einaudi, Torino, 1973, pp. 425-486.
- Insolera Italo, *Roma moderna, un secolo di storia urbanistica*, Einaudi, Torino, 1971 (1962 I).
- International Urban Research, *The World's Metropolitan Areas*, University of California Press, Berkeley, 1959.
- Isard Walter, *Localizzazione e spazio economico. Una generale teoria relativa alla localizzazione industriale, area di mercato, uso della terra, commercio e struttura urbana*, Istituto editoriale Cisalpino, Milano, 1962 (1956).
- Isard Walter, *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*, M.I.T. – Wiley & Sons, New York, 1960.
- ISTAT, Istituto Nazionale di Statistica, *Statistiche ambientali*, Sistema statistico nazionale, Istat, (formato .pdf) 2007.

- Jacobs Jane, *L'economia delle città*, Garzanti, Milano, 1971 (1970).
- Jacobs Jane, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino, 1969 (1963).
- Jauch Joseph Maria, *Sulla realtà dei quanti. Un dialogo galileiano*, Adelphi, Milano, 1980 (1973).
- Knight Frank LLP, City Private Bank (a cura di), *'07 Annual Wealth Report. Prime Residential Property*, Knight Frank LLP, Londra, 2007.
- Kopp Anatole, *L'architettura della rivoluzione. Architettura e urbanistica sovietiche degli anni Venti*, Feltrinelli, Milano, 1972 (1967).
- Koyré Alexandre, *Dal mondo del pressappoco all'universo della precisione. Tecniche, strumenti e filosofia dal mondo classico alla rivoluzione scientifica*, Einaudi, Torino, 1967.
- Kuhn Thomas, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche. Come mutano le idee nella scienza*, Einaudi, Torino, 1969 (1962).
- Kundera Milan, *L'ignoranza*, Adelphi, Milano, 2003 (2000).
- Kundera Milan, *Lo scherzo*, Adelphi, Milano, 1999 (1967).
- Lavedan Pierre, *Histoire de l'Urbanisme*: vol. I: (Hugueney Jeanne, Lavedan Pierre) *Antiquité*, 1926; vol. II: *Renaissance et Temps Modernes*, 1941; voI. III: *Époque Contemporaine*, 1952, Laurens, Parigi, 1952-1966 (1926-1952).
- Lavedan Pierre, *Nouvelle Histoire de Paris*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1975 (1960 I)[521].
- Lavedan Pierre, *Qu'est-ce que l'urbanisme? Introduction à l'histoire de l'urbanisme*, Laurens, Parigi, 1926.
- Le Corbusier, *L'urbanistica dei tre insediamenti umani*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961 (1939).
- Le Corbusier, *La carta di Atene*, Edizioni di Comunità, Milano,1960 (1941).
- Le Corbusier, *La ville radieuse*, Éditions Vincent, Fréal & C., Parigi, 1964 (1935).
- Le Corbusier, *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Bari, 1971 (1946 I).
- Le Corbusier, *Urbanistica*, Il Saggiatore, Milano, 1967 (1925).
- Least Heat-Moon William, *Praterie. Una mappa in profondità*, Einaudi, Torino, 1994.
- Least Heat-Moon William, *Strade blu. Un viaggio dentro l'America*, Einaudi, Torino, 1988.
- Lee Colin, *I modelli nella pianificazione*, Marsilio, Padova, 1976 (1973).

[521] Esiste una riedizione con bibliografia ampliata e con un capitolo supplementare per il periodo 1974-1993 a cura di Jean Bastié: Lavedan Pierre, *Nouvelle histoire de Paris: Histoire de l'urbanisme à Paris*, Hachette, Parigi, 1993.

- Legge 17 agosto 1942 n.1150, “Legge Urbanistica”, in *Gazzetta ufficiale*, n.244, 16 ottobre 1942.
- Licandro Agatino, Aldo Varano, *La città dolente. Confessione di un sindaco corrotto*, Einaudi, Torino, 1993.
- Lilienthal David Eli, *TVA: Democracy on the March*, Harper & Brothers, New York, 1945.
- Lipietz Alain, *La rendita fondiaria nella città*, Feltrinelli, Milano, 1977[522].
- Lipietz Alain, *Le tribuit foncier urbain. Calculation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*, Librairie Franois Maspero, Parigi, 1974.
- Liverani Mario, *Antico Oriente. Storia società economia*, Laterza, Bari, 2006 (1988).
- Liverani Mario, *Uruk la prima città*, Laterza, Bari, 1998.
- Loiseau-Van Baerle, Francine, “Evolution des ‘rues a vivre’ dans quelques villes europeenes”, *Conférence Childstreet2005. Delft Pays-Bas, août 2005*, CERTU, Lione, dicembre 2005 (formato .pdf).
- Lösch August, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Fischer, Jena, 1944 (1940 I).
- Lowry Ira S., *Modello di una metropoli*, Guida, Napoli, 1972 (1964).
- Lowry John Henry, *World City Growth*, Edward Arnold Ltd., London, 1975.
- Luhmann Niklas, *Comunicazione Ecologica. Può la società moderna adattarsi alle minacce ecologiche?*, Angeli, Milano, 1989 (1986).
- Lunghini Giorgio (a cura di), *Saggi di economia politica: i classici, Marx e Keynes*, Unicopli, Milano, 1991.
- Lunghini Giorgio, *Economia classica e economia volgare. Introduzione a Karl Marx, Teorie sul plusvalore. Libro quarto del “Capitale”*, Pavia, 1992.
- Lusso Gino, *Rivoluzione industriale e organizzazione del territorio in Europa*, La Nuova Italia, Firenze, 1975.
- Lynch Kevin, *Image of the City*, Mit Press, Cambridge Mass., 1960.
- Magnaghi Alberto (a cura di), *Il territorio dell’abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Angeli, Milano, 1991.
- Magnaghi Alberto, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- Magnaghi Alberto, Paloscia Raffaele (a cura di), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Angeli, Milano, 1992.
- Magrinyà Francesc, Tarragò Salvador (a cura di), *Cerdá. Ciudad y Territorio. Una visión de futuro. Catalogo de la Exposición Cerdá Septiembre 1994 – febrero 1995*, Fundació Catalana per la Recerca, Electa, Madrid, 1994.

[522] Senza l’esame della situazione francese.

- Mainardi Roberto (a cura di), *Città e regioni in Europa. Saggi di analisi dei sistemi territoriali*, Angeli, Milano, 1973.
- Mainardi Roberto (a cura di), *Le grandi città italiane*, Angeli, Milano, 1971.
- Maldonado Tomás, *Cultura democrazia ambiente. Saggi sul mutamento*, Feltrinelli, Milano, 1990.
- Malisz Boleslaw, *Problematica della pianificazione di un territorio nazionale*, Medicea, Firenze, 1978 (1974).
- MalthusThomas Robert, *An Essay on the Principle of Population. An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writer,* Londra, Johnson, in St. Paul's Church-yard, 1798.
- Mamoli Marcello, Trebbi Giorgio, *L'Europa del secondo dopoguerra*, Roma/Bari, Laterza, 1988.
- Marangoni Matteo, *Saper vedere. Come si guarda un'opera d'arte*, Garzanti, Milano, 1950.
- Luca Marescotti, Lorenzo Mussone, *Grandi infrastrutture per la mobilità di trasporto e sistemi metropolitani: Milano, Roma e Napoli*, Libreria Clup, Milano, 2007.
- Mariani Riccardo, *Abitazione e città nella rivoluzione industriale*, Sansoni, Firenze, 1975.
- Marriot Oliver, *The Property Boom*, Pan Books Ltd, Londra, 1967.
- Martinotti Guido (a cura di), *Città e analisi sociologica. I classici della sociologia urbana*, Marsilio, Padova, 1968.
- Marx Karl, "Rendita fondiaria", in *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, Einaudi, Torino, 1973, pp.50-68.
- Marx Karl, *La guerra civile in Francia (1870-71): indirizzo del Consiglio generale dell'associazione internazionale dei lavoratori, con l'aggiunta dei due indirizzi del Consiglio generale intorno alla guerra franco-tedesca e d'una introduzione di Federico Engels*, Milano, Feltrinelli, s.d. 19... (Riproduzione facsimile, Roma, Mongini, 1902. Edizione tedesca: Engels (a cura di), 1891).
- Massimo Severo Giannini, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Mayntz Renate, "From government to governance: Political steering in modern societies", in *Summer Academy on IPP, Würzburg,* 7-11 settembre, IÖW Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, http://www.ioew.de/governance, 2003 (formato .pdf).
- Mazzocchi Gian Carlo, "La crisi economico finanziaria degli enti locali come riflesso della crisi delle strutture politico amministrative", in *Città e Società*, I, n. 6, 1966, pp. 3-16.

- Mazzocchi Gian Carlo, Pastori Giorgio, "Linee per una riforma della legge comunale e provinciale; aspetti economici e aspetti giuridici", in *Rivista internazionale di scienze sociali*, anno LXXX, vol. XLIII, fasc. I-II, 1972, pp. 61-81.
- McKelvey Blake, *The Emergence of Metropolitan American: 1915-1966*, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1968.
- McKelvey Blake, *The Urbanization of America: 1860-1915*, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1963.
- McLoughlin J. Brian, *La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico*, Marsilio, Padova, 1973 (1969).
- Meadows Donella H., (con Meadows Dennis L., Randers Jorgen, Behrens III William W.), *I limiti dello sviluppo. Rapporto del System Dynamics Group, MIT, per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, Mondadori, Milano, 1972.
- Meadows Donella, Randers Jorgen, Meadows Dennis, *Limits to Growth: The 30-Year Update,* Chelsea Green Publishing Company, 2004.
- Mehta Suketo, *Maximum City. Bombay città degli eccessi*, Einaudi, Torino, 2006.
- Meneghetti Lodovico, *Abitazioni in Lombardia. Contraddizioni territoriali e sociali nell'interpretazione dei censimenti*, Feltrinelli, Milano, 1976.
- Meneghetti Lodovico, *Aspetti di geografia della popolazione*, Italia 1951-1967, Clup, Milano, 1971.
- Mercandini Augusto, Mercandini Cesare, *Storia del territorio e delle città d'Italia. Dal 1800 ai giorni nostri*, Mazzotta, Milano, 1976.
- Miljutin Nikolai Aleksandrovich, *Socgorod. Il problema dell'edificazione delle città socialiste*, Il Saggiatore, Milano, 1971 (1930).
- Minister of Transport (a cura di), *Traffic in Towns. A Study of the Long Term Problems of Traffic in Urban Areas. Reports of the Steering Group and Working Group*, Her Majesty's Stationery Office, Londra, 1963.
- Ministero degli Affari Esteri, Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero del Bilancio e della Programmazione, Ministero dell'Agricoltura e Foreste, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Comitato Interministeriale di Controllo (a cura di), *Vancouver 76 Habitat: Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani. Contributo dell'Italia alla conferenza Habitat. Vancouver, maggio, giugno 1976*, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma, 1976.
- Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale dell'Urbanistica (a cura di), "Relazione della commissione d'indagine sulla frana di Agrigento (1966)", in: *Urbanistica*, n. 48, dicembre 1966, pp. 31-160.

- Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale dell'Urbanistica (a cura di), "Indagine sulle licenze edilizie rilasciate tra l'1.9.1967 e il 31.8.1968", in: *Urbanistica*, n. 56, marzo 1970, pp. 7-22.
- Ministero dell'Ambiente, *Relazione sullo stato dell'ambiente*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1992.
- Ministero dell'Ambiente, *Relazione sullo stato dell'ambiente*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1997.
- Ministero dell'Ambiente, *Relazione sullo stato dell'ambiente*, Sito Web del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (formato .pdf), 2001.
- Ministero dell'Ambiente, *Relazione sullo stato dell'ambiente*, Sito Web del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (formato .pdf), 2005.
- Mioni Alberto, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Marsilio, Padova, 1976.
- Mitscherlich Alexander, *Il feticcio urbano. La città inabitabile, istigatrice di discordia*, Einaudi, Torino, 1974 (1965).
- Moracchiello Paolo, *Ingegneri e territorio nell'età della Destra (1860-1875). Dal Canale Cavour all'Agro Romano*, Officina, Roma, 1976.
- Morin Edgar, *Il metodo. Ordine, disordine, organizzazione*, Feltrinelli, Milano, 1988 (1977).
- Morini Mario, *Atlante di storia dell'urbanistica: dalla preistoria all'inizio del secolo 20*, Hoepli, Milano, 1963.
- Morris William, *Hopes and Fears for Art*, (1882), The Project Gutenberg Literary Archive Foundation, 2003 (Longmans, Green and Co. Londra, 1919).
- Mumford Lewis, *Il futuro della città*, Il Saggiatore, Milano, 1971 (1968) [1925/1968].
- Mumford Lewis, *La cultura delle città*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954 (1938).
- Mumford Lewis, *Le città nella storia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963 (1961).
- Murphy Raymond E., *The American City: an Urban Geography*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1966.
- Natoli Aldo, "Il sacco di Roma. La speculazione edilizia all'ombra del Campidoglio. Discorso pronunciato al Consiglio Comunale nella discussione sull'urbanistica di Roma (febbraio 1954)", in: *Supplemento al «Quaderno dell'attivista»*, n. 7, Roma, 1954.
- Nicholson Max, *La rivoluzione ambientale*, Garzanti, Milano, 1974 (1970).
- Nimis Giovanni Pietro, *Friuli dopo il terremoto. Gemona, Artegna, Magnano: fisica e metafisica di una ricostruzione*, Marsilio, Padova, 1978.
- Nobel Philip, *64.748 mq. La feroce battaglia per la ricostruzione di Ground Zero*, Isbn edizioni, Milano, 2005.

- Norberg-Schultz Christian, *Il significato nell'architettura occidentale*, Electa Mondadori, Milano, 1974.
- Odum Howard T., "eMergy Evaluation", in *Advances in Energy Studies: Energy flows in ecology and economy*, Porto Venere, maggio,1998.
- Olmo Carlo, *Le nuvole di Patte. Quattro lezioni di storia urbana*, Angeli, Milano, 1995.
- ONU. - Département des affaires,économiques et sociales (a cura di), *L'usage des terrains dans les villes: principes et réglementation*: vol, I: *Afrique*; vol. II: *Asie et Extrême-Orient*; vol. III: *Europe Occidentale*; vol. IV: *Amérique latine*; vol. V: *Proche-Orient*; vol. VI: *Amérique du Nord*; vol. VII: *Etude générale*, Publication des Nations Unites, New York, 1973-1974.
- Osborn Frederic J., Whittick Arnold, The New Towns. The Answer to Megalopolis, Leonard Hill, London, 1963.
- Ostrowski Waclaw, *L'urbanisme contemporain: des origines à la Charte d'Athénes*, Centre de Recherche d'Urbanisme, Parigi, 1968.
- Ostrowski Waclaw, *L'urbanisme contemporain: tendances actuelles*, Centre de Recherche d'Urbanisme, Parigi, 1970.
- Ottolenghi Marinella, *Conoscere l'urbanistica: introduzione di metodo*, Officina, Roma, 1976.
- Owen Robert, *Per una nuova concezione della società*, Laterza, Bari, 1971 (1927) [1816-1820].
- Palermo Pier Carlo (a cura di), *Modelli di analisi territoriale*, Angeli, Milano, 1983.
- Palermo Pier Carlo, "Politiche territoriali e modelli. Con contributi di Silvio Griguolo e Antonio Bellacicco", in *Archivio di studi urbani e regionali*, anno XI, nuova serie, n.8-9, 1980.
- Pamuk Orhan, *Istanbul*, Einaudi, Torino, 2006.
- Parkins Maurice Frank, *City Planning in Soviet Russia. With an Interpretative Bibliography*, University of Chicago Press, Chicago, 1953.
- Parlamento europeo, Consiglio Europeo, *Decisione n. 884/2004/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 167, 2004.
- PCI (a cura di), *La lotta del Garibaldi*, Feltrinelli, Milano, 1973.
- Pearce Frank, Tombs Steve, *Toxic Capitalism: Corporate Crime and the Chemical Industry*, Ashgate, Aldershot, 1998.
- Peccei Aurelio, *Quale futuro?*, Mondadori, Milano, 1974.
- Pehnt Wolfang (a cura di), *Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland. Lebensbedingungen, Aufgaben, Planung*, Philip Reclam jun., Stoccarda, 1974.

- Pfeil Elisabeth, *Großstadforschung. Entwicklung und gegewärtiger Stand*, Gebrüder Jänecke Verlag, Hannover, 1972 (1950 I).
- Piccinato Giorgio, *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914 con un'antologia di scritti di Reinahard Baumeister, Joseph Stübben, Cornelius Gurlitt, e Rud Eberstadt a cura di Donatella Calabi*, Officina edizioni, Roma, 1974.
- Piccinato Luigi, *La città medioevale*, De Donato, Bari, 1978 (revisione della prima edizione in Giovannoni 1943).
- Piccinato Luigi, *Urbanistica*, Sandron, Roma, 1947.
- Pizzorno Alessandro, "Sviluppo economico e urbanizzazione", in: *Atti del V Congresso mondiale di Sociologia 'Fasi dello sviluppo'*, 1962[523].
- Platone, "La Repubblica", in: *Opere*, Laterza, Bari, 1966 (circa 389-369 a.C.).
- Poëte Marcel, *La città antica. Introduzione all'urbanistica*, Einaudi, Torino,1958 (1929).
- Poëte Marcel, *Une vie de cité: Paris de sa naissance à nos jours*. Vol. I: 1924, parte I: *La jeunesse. Des origines aux temps modernes*; vo1. II: 1925: *Album. Six cents illustrations d'aprés les documents accompagnées de légendes et d'un exposé historique*; vol. III: 1927, parte II: *La cité, de la Renaissance. Du milieu du XVI^{e} siécle à la fin du XVI^{e} siécle*; vol. IV: 1931, parte III: *La spiritualité de la cité classique. Les origines de la cité moderne (XVI^{e}-XVII^{e} siécle)*, A. Picard, Parigi, 1924-1931.
- Ponti Marco, (a cura di), *I trasporti e l'industria (vol. 3 del: Quinto rapporto CER/IRS sull'industria e la politica industriale italiana)*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- Popper Karl, *Logica della scoperta scientifica*, Einaudi, Torino, 1970.
- Purdom Charles Benjamin, *The Building of Satellite Towns. A Contribution to the Study of Town Development and Regional Planning*, J. M. Dent & Sons Ltd., Londra, 1949 (1925 I).
- Quilici Vieri (a cura di), *Mosca. Il nuovo piano del 1971 e la sua realizzazione*, Mazzotta, Milano, 1974.
- Quilici Vieri, *Città russa e città sovietica. Caratteri della struttura storica. Ideologia e pratica della trasformazione socialista*, Mazzotta, Milano, 1976.
- Ragon Michel, *Storia dell'urbanistica e dell'architettura moderne*, Editori Riuniti, Roma, 1974 (1971-1972), 3 voll.
- Rasmussen Steen Eiler, *Architetture e città*, Gabriele Mazzotta, Milano, 1973 (1949-1951).
- Rasmussen Steen Eiler, *Londra città unica*, Officina ed., Roma, 1972 (1934).

[523] Pubblicate anche in: *Quaderni di sociologia*, n. 1, 1962, pp. 23-51.

- Rauty Raffaelle (a cura di), *Società e metropoli. La scuola sociologica di Chicago. Anderson, Burgess, Cavan, Cressey, Hayner, McKenzie, Mowrewr, Park, Reckless, Shaw, Thomas, Trasher, Wirth, Znaniecki, Zorbaugh*, Donzelli, Roma, 1995 (1915-1964).
- Rees William E., "Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economics leaves out", in *Environment and Urbanization*, vol. 4, n. 2 ottobre 1992, pp. 121-130.
- Reggiori Ferdinando, *Milano 1800-1943. Itinerario edilizio-urbanistico*, Libri SEI, Edizioni del Milione, Milano, 1947.
- Rigotti Giorgio, *Urbanistica*: vol. I: *La tecnica*; vol. II: *La composizione*, U.T.E.T., Torino, 1973 (1947-1952).
- Rodwin Lloyd (a cura di), *La metropoli del futuro*, Marsilio, Padova, 1977 (1960).
- Rodwin Lloyd, *Le città nuove inglesi. Problemi e implicazioni di una politica*, Marsilio, Padova, 1977 (1956).
- Rosenau Helen, *The Ideal City in Its Architectural Evolution*, Routledge and Kegan Paul, London, 1959.
- Rossi Aldo, *L'architettura della città*, Libreria Clup, Milano, 2006 (1966).
- Rossi Giovan Battista, A probabilistic theory of measurenment, in: Measurement, 39, 2006, pp. 34-50.
- Rothenberg Ierone, *Valutazione economica del rinnovo urbano: fondamenti concettuali nell'analisi costi - benefici*, Angeli, Milano, 1975.
- Saarinen Eero, *The City. Its Growth, Its Decay, Its Future*, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachussetts, 1966 (1943).
- Sabino Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002.
- Sager Tore, *Communicative Planning Theory*, Ashgate, Aldershot, 1994.
- Salem Salwa, *Con il vento nei capelli. Una palestinese racconta*, Giunti, Firenze, 2001 (1993).
- Salzano Edoardo (a cura di), *Casa urbanistica e poteri locali*, Edizioni Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1971.
- Salzano Edoardo (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1992.
- Salzano Edoardo, *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari, 1998.
- Salzano Edoardo, *Urbanistica e società opulenta*, Laterza, Bari, 1969 [1964-1965].
- Salzano Edoardo, *Urbanistica e società opulenta*, Laterza, Bari, 1969.
- Samonà Giuseppe, *L'urbanistica e l'avvenire delle città europee*, Laterza, Bari, 1967 (1959 I).
- Samuelson Paul A., *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1975 (1948 I).

- Saraceno Pasquale, “La struttura economica della società italiana”, relazione al II Convegno della Democrazia Cristiana a San Pellegrino, in *Mondo economico*, n. 35, 6 ottobre, 1962.
- Savinio Alberto, *Ascolto il tuo cuore, città*, Adelphi, Milano, 1984.
- Scientific American (a cura di), “Cities”, in: *Scientific American*, vol. 213, n. 3, 1965, A. A. Knoff, New York, 1966.
- Secchi Bernardo (a cura di), *Analisi delle strutture territoriali*, Angeli, Milano, 1965.
- Secchi Bernardo (a cura di), *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino, 1984.
- Secchi Bernardo, *Squilibri regionali e sviluppo economico*, Marsilio, Venezia, 1976 (1974).
- Selznick Paul, *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Angeli, Milano, 1974 (1949).
- Sennet Richard, *La coscienza dell’occhio. Progetto e vita sociale nella città*, Feltrinelli, Milano, 1992.
- Serao Matilde, *Il ventre di Napoli,* Perrella, Napoli, 1906.
- Sereni Emilio, “Agricoltura e mondo rurale”, in: *Storia d’Italia*, vol. I, Einaudi, Torino, 1972, pp. 133/252.
- Sereni Emilio, *Il capitalismo nelle campagne (1840-1900)*, Einaudi, Torino, 1975 (1947, 1968).
- Sereni Emilio, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari, 1961.
- Sert José Luis, *Can our Cities survive? An ABC of Urban Problems, Their Analysis, Their Solutions*, The Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1944[524].
- Settis Salvatore, *Italia S.p.A.. L’assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002.
- Severino Emanuele, *Gli abitatori del tempo*, Armando Armando Roma, 1978.
- Severino Emanuele, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Adelphi, edizioni, Milano, 1988.
- Sica Paolo, *Antologia di urbanistica. Dal Settecento a oggi*, Bari, Laterza, 1980.
- Sica Paolo, *L’immagine della città da Sparta a Las Vegas*, Laterza, Bari, 1970.
- Sica Paolo, *Storia dell’urbanistica. Parte I: Il Settecento (1976); Parte II, 2 voll.: L’Ottocento (1977); Parte III: Il Novecento (1978)*, Laterza, Bari, 1976/1978.

[524] Copyright registrato nel 1942.

- Sitte Camillo, *City Planning according to Artistic Principles. Translated by* Collins George R., Crasemann Collins Christiane, Phaidon Press, Random House, New York, 1965 (1889).
- Sitte Camillo, *L'arte di costruire la città*, Vallardi, Milano, 1953 (1889).
- Sjoberg Gideon, *The Preindustrial City*, The Free Press, New York, 1965 (1960).
- Smailes Arthur E., *Geografia urbana*, Marsilio, Padova, 1964 (1962).
- Sobrero Alberto M., *Antropologia della città*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992.
- Soria y Mata Arturo, *La città lineare*, Il Saggiatore, Milano, 1968 (1882-1897).
- Spini Valdo, Zoppi Mariella, *Firenze, urbanistica e politica 1973-1974*, Cooperativa editoriale universitaria (CLUSF), Firenze, 1975.
- Stefanelli Renzo, *La questione delle abitazioni in Italia*, Sansoni, Firenze, 1976.
- Stein Clarence, *Verso nuove città per l'America*, Il Saggiatore, Milano, 1969 (1957).
- Stewart Murray (a cura di), *The City*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex, 1972.
- Stübben Joseph, *Handbuch der Architektur. Parte IV: Der Städtebau, Gebhardt*, Lipsia, 1924 (1890 I).
- Sullo Fiorentino, *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi editore, Firenze, 1964.
- Talbert John, Venetoulis Jason, *Ecological Footprint of Nations. 2005 Update*, Sustainability Indicators Program, Redefining Progress, Oakland - California, (pdf) 2006.
- Tarello Camillo (a cura di Marino Berengo), *Ricordo d'agricoltura*, Torino, Einaudi, 1975 (1567).
- Terranova Antonino, *Città sognate*, La Nuova Italia, Firenze, 1977.
- Testa Virgilio, *Disciplina urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1977 (1956).
- Thünen Enrico De[525], "Ricerche sull'influenza che il prezzo del grano, la ricchezza del molo e le imposte esercitano sui sistemi di cultura", in: *Biblioteca dell'economista, Seconda serie, Trattati speciali, vol. XX, Agricoltura e questioni che la riguardano*, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1860 (1826-1850).
- Toschi Umberto, *La città*, UTET, Torino, 1966.
- Toynbee Arnold, *La città aggressiva*, Laterza, Bari, 1972 (1970).
- Transports Canada, *Stratégies de planification du transport durable: examen des pratiques et options. Rapport final*, Canada, settembre 2005 (formato .pdf).

[525] Thünen Johann Heinrich von.

- Treves Anna, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Einaudi, Torino, 1976.
- U.S. Department of Transportation, *Aesthetics in Transportation*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1980.
- U.S. Department of Transportation, *Flexibility in Highway Design*, U.S. Government Printing Office, Washington, 2006.
- UN United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 1999 Revision*, United Nations, New York, 2001
- UN United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population in 2300. Highlights*, United Nations, New York, 2003.
- UN United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, United Nations, New York, 2004.
- UN United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, United Nations, New York, 2006.
- UN United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2006 Revision*, United Nations, New York, 2007.
- UN United Nations, *Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002*, United Nations, New York, 2002.
- UN United Nations, *State of the World's Cities 2004/5. Globalization and Urban Culture*, United Nations, New York, 2004.
- UNFPA United Nations Population Fund, *State of World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*, UNFPA, New York, 2007.
- UN-Habitat, *Responding to the challenges of an urbanizing world. UN_Habitat annual report 2005*, UN-Habitat, New York, 2005.
- UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Goals and Urban Sustainability*, UN-Habitat, New York, 2006.
- UN-Habitat, *The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements*, UN-Habitat, New York, 2003.
- Unwin Raymond, *La pratica della progettazione urbana*, Il Saggiatore, Milano, 1971 (1909).
- Veca Salvatore (a cura di), *Giustizia e liberalismo politico*, Feltrinelli, Milano, 1996.
- Vidal De La Blache Paul, *Principes de Géographie Humaine*, Colin, Parigi, 1955 (1921).

- Wackernagel Mathis et al., *Ecological Footprints of Nations. How much Nature do They use? How much Nature do They have?*, The Earth Council, Costa Rica, marzo 2000[526].
- Wackernagel Mathis, Monfreda Chad, Moran Dan, Wermer Paul, Goldfinger Steve, Deumling, Diana, Murray Michael, *National Footprint and Biocapacity Accounts 2005: The Underlying Calculation Method, Global Footprint Network*, Oakland, California, 2005.
- Wackernagel Mathis, Rees William E., *L'impronta ecologica*, Edizioni Ambiente e WWF Italia, Milano, 1996.
- Waugh David, *Geography: An integrated approach*, Nelson Thornes, Cheltenham, 2000 (1990).
- Weber Adna Ferrin, *The Growth of the Cities in the XIX Century. A Study in Statistics*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1963 (1899).
- Weber Alfred, *Über den Standort der Industrien*. Vol. I: G. Pick (a cura di), *Reine Theorie des Standorts (mit einem mathematischen Anhang)*, 1909. Vol. II: quaderno 1°: non pubblicato; quaderno 2°: C. C. Christiansen, *Chemische und Farben-Industrie*, 1914; quaderno 3°: A. Link, *Die Lederindustrie (erzeugende und verarbeitende)*, 1913, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga, 1909-1914.
- Weber Max, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962 (1921), 2 voll.
- Weber Max, *Economia e società. La città*, Roma, Donzelli, 2003 (1999, prima edizione 1921).
- Wenders Wim, Kollhoff Hans, "Conversazione sulla città", in *Archivio di studi urbani e regionali*, XX, n.35, 1989, pp. 62-69.
- Wieczorek Daniel, *Camillo Sitte e gli inizi dell'urbanistica moderna*, Jaca Book, Milano, 1994 (1982).
- Wilson James O. (a cura di), *The Metropolitan Enigma. Inquires into the Nature and Dimensions of America's "Urban Crisis"*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1968.
- Woolf Virginia, "Tra un atto e l'altro", (1941), in: *Romanzi*, Mondadori, Milano 1998.
- Zagrebelsky Gustavo, *Imparare la democrazia*, Gruppo editoriale L'Espresso, Roma, 2005 (1972-2005).
- Zenoni Paolo, *Spettacolo, festa e territorio*, Apogeo, Milano, 2003.
- Zevi Bruno, *Architettura in nuce*, Istituto per la collaborazione culturale, Venezia-Roma, 1960.

[526] Coautori: Onisto Larry, Callejas Linares Alejandro, López Falfán Ina Susana, Méndez García Jesus, Suárez Guerrero Ana Isabel, Suárez Guerrero Ma. Guadalupe. Con commenti e contributi di: Gianfranco Bologna, Hazel Henderson, Manfred Max-Neef, Norman Myers, William E. Rees, Ernst Ulrich von Weizsäcker.

- Zevi Bruno, *Saper vedere l'urbanistica. Ferrara di Biagio Rossetti, la prima città moderna europea*, Einaudi, Torino, 1971 (1960, 1971).
- Zucconi Guido (a cura di), *Camillo Sitte e i suoi interpreti*, Angeli, Milano, 1992.
- Zucconi Guido, *La città dell'Ottocento*, Laterza, Bari, 2001.

Indice analitico delle persone e dei luoghi

C

D

Q

R

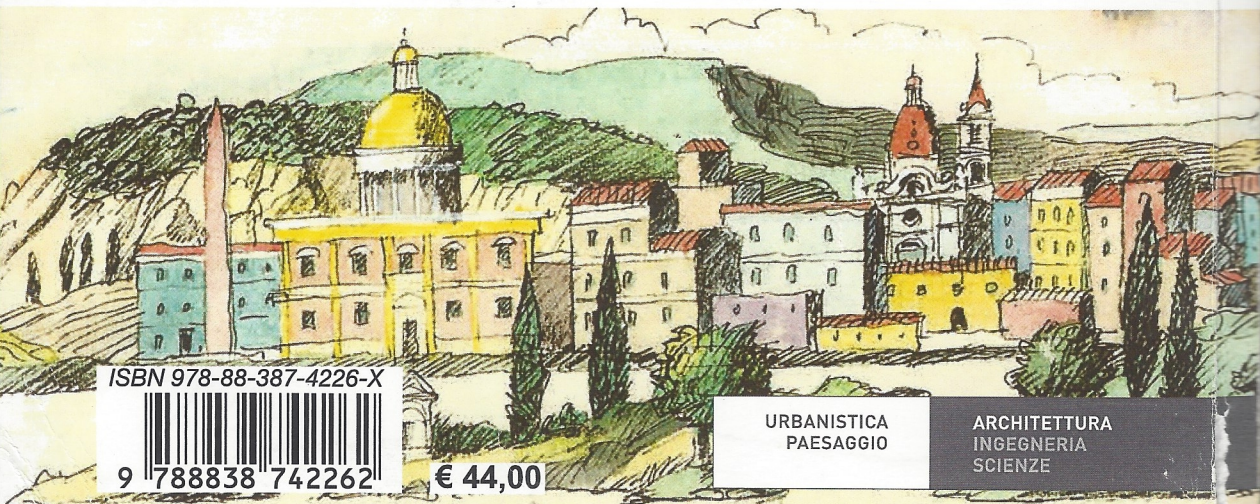
Luca Marescotti
Insegna al Politecnico di Milano ed è membro del Comitato scientifico di AM/FM Gis. Si occupa degli aspetti teorici attraverso approfondimenti nei campi dei trasporti e della mobilità, dei beni culturali e dell'ambiente e dei sistemi informativi, indagando le relazioni tra dati, informazione, conoscenza e decisioni.

L'urbanistica è l'insieme degli atti di pianificazione e di programmazione delle trasformazioni territoriali. Ogni azione tendente a modificare l'organizzazione del territorio, mutando la distribuzione della popolazione e delle strutture produttive e delle infrastrutture di servizio oppure alterandone le relazioni è un atto urbanistico. L'ecologia nel rilevare le relazioni degli esseri viventi con l'ambiente modifica la costruzione scientifica dell'urbanistica.

Attraverso i fondamenti si pongono i riferimenti conoscitivi della scienza. Attraverso l'osservazione delle trasformazioni territoriali indotte dall'urbanistica si costruiscono ipotesi generali e derivate.

Un approccio scientifico all'urbanistica esige d'altra parte chiarezza metodologica e operativa, e rigorosa. Occorre definire le grandezze significative e i metodi di misura per disporre di adeguati elementi quantitativi per sostenere interpretazioni e per discuterne i risultati, in modo da orientare scelte e piani.

Solo con formulazioni scientifiche condivise, autonome rispetto agli interessi particolari, sarà possibile proporre ipotesi e teorie da verificare o falsificare in funzione dell'osservazione del mondo reale, vero e unico laboratorio.

La teoria urbanistica in ambito ecologico ricerca risposte alle criticità ambientali e sociali, per ridurre gli impatti negativi e per riequilibrare la distribuzione delle risorse e guidare economia territoriale verso il miglioramento della qualità della vita. La teoria in ambito ecologico amplia le responsabilità dell'urbanistica, un'emancipazione possibile solo se la politica offrirà le necessarie garanzie per sviluppare le conoscenze e per indagare responsabilmente il concetto di sviluppo.

ISBN 978-88-387-4226-X
9 788838 742262
€ 44,00

URBANISTICA
PAESAGGIO

ARCHITETTURA
INGEGNERIA
SCIENZE